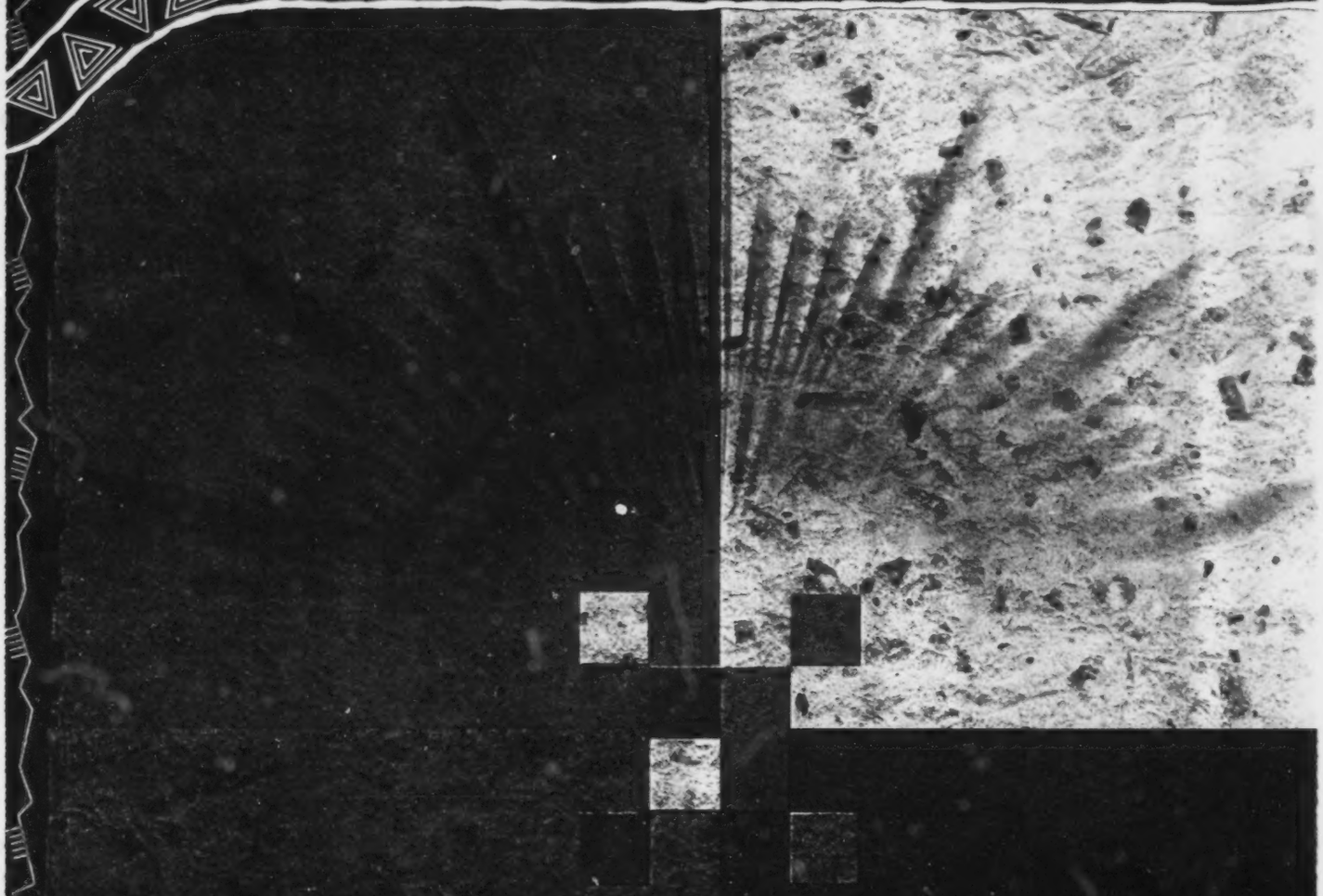
Communities First:
First Nations Governance



CONSULTATION PACKAGE

www.fng-gpn.gc.ca

Indian and Northern Affairs Canada

104-00186/

Minister of Indian Affairs
and Northern Development

Ministre des Affaires
indiennes et du Nord canadien

Ottawa, Canada K1A 0H4

MAY 14 2001

Dear Participant,

Communities First: First Nations Governance

I want to talk to you about something that's been a long time coming. Let's talk about the tools and authorities your council needs to run your community. You know – far better than I – that the current system is not working. First Nations are being frustrated by existing rules and legislation. The *Indian Act* does not allow First Nations to deal with today's realities and communities' needs.

You and your leaders have told me you want legislation that offers your council more freedom and responsibility with respect to the day to day operation of your communities. You have to decide what the right mechanisms are to ensure you have access to your government, and that your government is effective and accountable to you. Our collective challenge is to come up with an approach that works for everybody.

The purpose of this initiative is to deal with governance under the *Indian Act* and to provide a way to bridge the gap between *Indian Act* governance and self-government. While there is clearly room for short-term improvement, we must be careful not to affect Aboriginal or treaty rights, or the self-government negotiation process.

This initiative is also not about what the Government of Canada—or Bob Nault—thinks we should do. But it is about what *you* think we need to do *together* to help band governments meet the needs of members and make your communities work better. To succeed, we need to share information and borrow best practices, particularly from communities that have already successfully developed strong governance systems. Many of you have also made contributions through *Corbiere* discussions and the Assembly of First Nations/Indian and Northern Affairs Joint Initiative. We are looking to build on the body of work and best practices that already exists.

.../2

Canada

There is no secret agenda, no predetermined outcome. The purpose of this initiative is not to off-load the government's responsibilities or change the special, historic relationship between First Nations people and the federal government. This is your opportunity to share your thoughts and ideas on matters affecting your life. This is your chance to shape governance in your community, to create a governance system which is stable and which provides your Chief and Council with the right tools to do business with the public, private and financial sectors, all of which will benefit your community.

If I have a single message for you, it is that First Nations governance is about people. It is about giving First Nations members a stronger voice. It's about putting power in the hands of the people to make sure their governments work better for them. Only you can tell us how to make that happen. I encourage everyone to get involved. I have no doubt that stronger First Nations, and a better Canada, await us all.

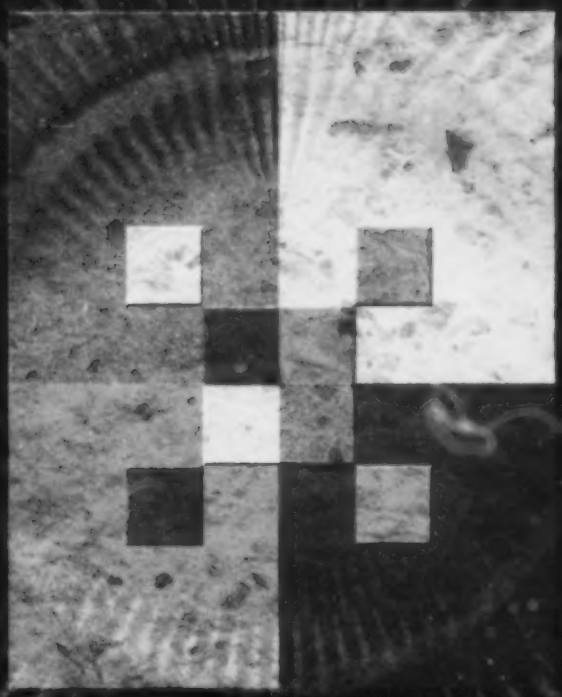
I greatly appreciate and thank you for getting involved in this important work.

Your sincerely,

Robert D. Nault, P.C., M.P.

Communities First:
First Nations Governance under the *Indian Act*

DISCUSSION PAPER



Indian and Northern Affairs Canada
Affaires indiennes et du Nord Canada

Canada

Discussion Paper

Table of Contents

1 Introduction

1 Impact on Treaties and Self-Government

2 Objectives

2 From the Minister

3 Why Does There Have To Be New First Nations Governance Legislation?

4 First Nations Demand for Change

5 Possible Subject Matters for Governance Legislation

5 Legal Standing and Capacity

6 Leadership Selection and Voting Rights

7 Accountability to First Nation Members

9 Subject Matters Not Included in Governance Legislation

10 What Can Governance Legislation Do For Your Community?

11 The Consultation/Legislative Process

11 Pre-Legislative Phase

11 Statutory (Parliamentary) Phase

12 Regulatory Phase

13 Who is Being Consulted?

13 Involvement of First Nations Under Self-Government

13 Involvement of First Nations Under Custom Leadership Selection

14 Involvement of First Nations Under the First Nations Land Management Act

Published under the authority of the Minister of Indian Affairs and Northern Development
Ottawa, 2001
www.ainc-inac.gc.ca

QS-6158-090-EE-A1
Catalogue No. R2-158/1-2001E
ISBN 0-662-30637-6

© Minister of Public Works and Government Services Canada

Cette publication peut aussi être obtenue en français sous le numéro : QS-6158-090-FF-A1

Introduction

For the next little while, the term "First Nations Governance" will be heard quite often in your community, as well as in other communities across the country. Hearing this term, you may have questions about what "governance" is all about and what its relationship is to other matters of great importance to First Nations, such as self-government and treaties. When we talk about legislated governance under the *Indian Act*, we do not mean nation-to-nation governance, or the Inherent Right to self-government under the Canadian Constitution, or the fulfilment of treaties. New governance legislation is not intended to take away respect for First Nations' options for governance outside the *Indian Act*. It will not change the special relationship that now exists between First Nations and the federal government.

The Indian Act has never given First Nations the power to make changes in their communities that could affect their everyday life such as in jobs, health care, education, housing and the band's management.

The government understands that self-government and treaties are key parts of First Nations' vision of governance and that it will take time to make this vision a reality. Addressing self-government and the treaty relationship will not happen overnight, while First Nations need changes as soon as possible. The way we are using the term "governance" in this initiative simply means how a community is run and the rules that apply in its day to day operation for the many First Nations who are still operating under the *Indian Act* and will continue to do so for some time to come.

Treaties & Self-Government

The changes new legislation could bring about are not intended to replace self-government or treaty implementation. New governance legislation would provide the tools that are now missing under the Indian Act – tools that are necessary for stronger and economically healthier communities. This legislation can help First Nations until self-government is fully negotiated and the treaty relationship is addressed.

When we talk about changing the rules, we hope it is clear that we are not saying the present leadership or certain individuals are not doing their jobs properly. The *Indian Act* is the problem, not the leaders who have to run their communities under the *Indian Act*.

Treaties

Treaty rights are protected under section 35 of the Canadian Constitution. The First Nations governance legislation is not intended to have any effect whatsoever on either treaties or treaty relationships between First Nations and the federal government. The federal government will take all necessary steps to ensure the legislation does not have the unintended effect of impacting on treaties or the treaty relationship.

As well, there are a number of communities which have developed ways to improve how they are run, despite the limitations of the *Indian Act*. We hope these communities, as well as self-governing communities and those now in the process of negotiating self-government, will contribute their ideas on this governance initiative. We are looking to build on their experience, knowledge and advice.

Objectives

The objective of this governance initiative is to provide the tools many First Nation leaders and individuals have called for to run their communities efficiently and fairly – tools that the current *Indian Act* does not provide. In these consultations, we hope you will tell us which tools could work for you. Based on these ideas and recommendations, we can develop legislation which will be clear and will help Band Councils to run communities efficiently and fairly.

You may be asking why the federal government wants to move on governance right now. The answer is clear. A major theme in *Gathering Strength*, Canada's response to the Report of the Royal Commission on Aboriginal People, is building strong communities, economies and people. *Gathering Strength* is also committed to making sure that First Nation governments and institutions have the authority and legitimacy to maintain the confidence and support of their members (and of other governments and institutions) in order to govern effectively in today's complicated political and economic climate.

In the Speech from the Throne on January 30, 2001, the federal government committed to strengthening its relationship with Aboriginal people and to supporting First Nations in strengthening governance, in order to develop stable, healthy and sustainable First Nation communities. The Minister of Indian and Northern Affairs (the Honourable Robert Nault) has also personally committed much of his time and energy to helping First Nations build stronger communities – strengthening governance will strengthen communities and improve the quality of life for First Nations people across Canada.

From the Minister

Minister Nault has made it very clear in his comments across the country he has been listening to First Nations. What he has been hearing is that many First Nations leaders and members want change in the way their communities are governed under the Indian Act. He is responding to this call to action.

The Minister has stated that because of the Indian Act, he and the federal government as a whole, have too much authority and control over First Nations people. Like First Nations, the Minister wants new governance legislation (that would change or replace the governance parts of the Indian Act), allowing First Nations governments more freedom and responsibility to make decisions that affect their communities.

While the Minister understands change can happen through self-government and treaty implementation, he also knows these things take time, and First Nations need changes sooner than later. With new legislation putting the missing governance tools in place, First Nations will be able to deal with all governments on a government-to-government basis.

The Minister has seized the opportunity he now has to make some important changes within the current five year mandate of the federal government. This is an opportunity that may not come along again in the near future.

With these ideas in mind, the Minister and the federal government as a whole are willing to make the necessary changes requested by many First Nations people in order to improve the quality of life in First Nations communities in the short term.

Why Does There Have To Be New First Nations Governance Legislation?

The *Indian Act* was originally passed in 1876. It was based on the view that First Nations people could not properly run their own lives or community affairs. It was put together with the idea as time went by, First Nations people would be absorbed into the larger Canadian society and the *Indian Act* would no longer be necessary. This is why the *Indian Act* does not contain any guidelines on how Band Councils would deal with the business of their communities.

New legislation is needed because the Indian Act is out of date and has not kept up with the times. Many First Nations have moved ahead of the Act. It is time that all First Nations have the same opportunity to move ahead.

For First Nations that went under leadership selection provisions, the *Indian Act* replaced the traditional tribal governance of the time with what became commonly known as *Indian Act* elections. These elections decided who would make up the leadership of the band. Chief and Council were powerless, as all the rules of the *Indian Act* come from the top down. In other words, the government, or going back not too long ago, the government-appointed Indian agent, generally made the decisions affecting the Indian community. Even when this procedure was changed and Indian Agents were out of the picture, the same problem still existed. In many cases, the band still has to receive the blessings of the district, the region, the Minister or the federal Cabinet, before changes affecting the community can be made.

In summary, the Indian Act became a model for wardship, control and indirect rule, rather than an up to date guide for responsible, meaningful and effective community government.

There are those of you who will recall when any kind of change proposed by the band would have to be cleared by someone either at the district or regional office of the Department of Indian Affairs, in many cases even before the Chief and Council put the proposed change into the form of a band council resolution (BCR). Then the BCR would be accepted or rejected by government officials located in some cases, a great distance away. In many cases, those officials knew little, if anything, about local people or their circumstances. There was so much time and effort involved in following this long process that, for the most part, the band membership was left out of the picture. Consulting with the community was replaced by negotiating with the federal government. In fact, the way things work under the *Indian Act*, the Chief and Council are required to be accountable to the federal government, not First Nations members.

Through the *Indian Act*, the government still controls almost everything involved in the everyday lives of First Nations people. The Chief and Council have little if any power by themselves, and any kind of direction that is in the *Indian Act* tends to be very confusing. The *Indian Act* does not clearly set out what the roles and responsibilities of the community leaders and band employees are, i.e. what kinds of decisions the leadership can make and what role the membership has in making these decisions. The Act also does not provide Band members with ways to question or challenge decisions or actions of the Band Council or other First Nation institutions that affect them. In other words, the Act does not provide a system of checks and balances that most governments have to guide them in their work.

Although the Indian Act was changed in 1951, it really did not change in many important respects, including governance – that is, the running of community affairs.

These checks and balances help create stable and effective governments, which are necessary for economic growth and development. The *Indian Act* also does not provide the clear legal standing and capacity Bands and Band councils need to do business in today's world.

Another important reason for new governance legislation is that we still need to deal with some issues raised by the 1999 Supreme Court of Canada decision in Corbiere. This decision ruled that the *Indian Act* violated the *Charter of Rights and Freedoms* equality rights of First Nation members governed by the *Indian Act*. It changed the law, by striking down the residency requirement for electors in Band Council elections and allowing off-reserve members to vote in these elections. The *Indian Band Election Regulations* were amended in November 2000 to support the *Corbiere* decision.

People may say the changes to the *Indian Act* which occurred as a result of *Corbiere* have made the necessary improvements. However, only part of the election process was improved, and First Nations and the federal government still have to consider all sides of a fair leadership selection process, as well as other areas, such as legal standing and capacity and accountability, that need attention. The government committed to consultations on statutory change to deal with the issues the new regulations did not deal with, such as whether off-reserve members can run for the position of Councillor and how the Band Council needs to be structured to deal with all Band members' interests and other matters. It is clear if we do not fix some of the problems, the courts will do it for us. These consultations are needed to determine what issues First Nations want to deal with and how they want to deal them.

FIRST NATIONS DEMAND FOR CHANGE

Through discussions with First Nations communities regarding the *Corbiere* decision, as well as in work on elections and other matters done under the Assembly of First Nations (AFN)/Indian and Northern Affairs (INAC) Joint Initiative for Policy Development (Lands and Trust Services), the federal government was told changes were needed in the way First Nations leadership is selected.

First Nations have said a better future is dependent on changes to the INDIAN ACT.

At the same time, many First Nations leaders and members have said there is a need for changes to the *Indian Act* in areas such as the political and financial responsibilities of the band government. There are also other matters, such as legal standing and capacity, which, if not dealt with, will mean that important economic and other opportunities for First Nations communities will be missed.

Some of the problems First Nations brought up in discussions were as follows:

- ***The Indian Act and its policies have been harmful to First Nation government systems.***
- ***The Indian Act allows very little freedom for the band government and the band as a whole to make decisions.***
- ***There are some gaps in the Indian Act regarding leadership selection, such as whether or not candidates have to meet certain requirements to be able to run for elected office, the term of office and other related matters.***
- ***The rights and interests of all members need to be balanced.***
- ***Political and financial responsibilities and duties as they affect the community, including the protection of individual members' rights, are not covered by the Indian Act.***
- ***Women's concerns need to be heard and acted upon.***
- ***There is a need for First Nations to be able to have their own local authority as it affects leadership selection, finances, training and other everyday business impacting on the quality of life in the community.***

Possible Subject Matters for First Nations Governance Legislation

The term "governance" can mean many things to many people. As discussed above, the most common understanding of this term would be the rules and practices by which decisions are made and a community is run. Effective governance means these rules and practices are in place to ensure communities can benefit from the decisions that are made. It also means everyone who is part of the community, from band members to the Chief and Council, know how the community operates.

As far as what the new legislation would contain, we are looking to consultations for those answers. Based on ideas from First Nations and others, early thinking is new legislation would be based on the idea of "tools for effective governance". Putting this idea in new legislation could mean providing tools such as the clear legal standing of First Nations to enter into contracts and do other things that are necessary to run a government, including clear powers to borrow and invest money and pass by-laws your community may need. It could set out rules for borrowing and investing so your community's finances are better protected. It could mean new ways for leadership selection, including voting for Chief and Council, so the rights of those First Nations members living on and off-reserve can be properly balanced. It could mean more clearly outlining the responsibilities and duties that your Chief and Council have to the band membership. It could mean providing the opportunity for you and other members to question or appeal actions or decisions of the Band Council. Having these types of tools can help your Band Council deal with the day-to-day running of your community, and will allow it to focus time and energy on areas important to your community, such as economic development and self-government.

The reason we are consulting on this governance initiative is to hear from you about the changes you feel are needed in order to make the job of running your communities easier, more efficient and up-to-date. We also invite you to contribute your ideas or suggestions on related initiatives through this consultation process.

The Minister has committed to reporting back to First Nations on the results of consultations and to working with your national and regional organizations in reviewing your feedback.

Based on what we have heard from First Nations and others so far, there are basically three general subject matter areas for your consideration, which could be included in new governance legislation.

1) Legal Standing and Capacity;
2) Leadership Selection and Voting Rights; and
3) Accountability to First Nation Members.

These subject areas are further discussed in general terms below. For additional information on each subject area, please refer to the separate fact sheets which are included in this consultation kit.

1) Legal Standing and Capacity

Under the *Indian Act*, in addition to being extremely limited, the powers of Chief and Council are not clear. For instance, the *Indian Act* does not set out the legal standing and capacity of First Nations Bands and Band Councils in some key areas, e.g., there is no clear capacity of bands to sue, to contract, to borrow, etc., which makes it hard for

councils to conduct day-to-day business with other governments, the private sector and other third parties. Over the years some court decisions have recognized that bands have the capacity to contract, to sue and be sued. However, since this capacity is not clearly outlined in the *Indian Act*, there is still some uncertainty over these matters.

Because of this legal uncertainty, it is often difficult for bands to go about the normal government business of contracting for goods and services. Borrowing money for some purposes can be difficult and may be at a much higher interest rate than other governments have to pay. As well, the band would have to put up money meant for other matters, such as a recreation hall, skating rink, etc., as security, or a guarantee, for loans. This situation has held back economic development in many communities.

While the *Indian Act* sets out some by-law making powers for Chiefs and Council that are practical and help a community, such as the taxation of property interests, many of the existing powers are generally limited to matters that are either too narrow and/or out-of-date, e.g., bee-keeping. There is no way to effectively regulate businesses in order to protect the reserve environment. The *Indian Act* does not provide for effective ways to ensure people obey by-laws. The only way to enforce by-laws is through the federal or provincial criminal process. Fines are often too low to be taken seriously and many of the ways other governments have available, such as ticketing, are not available to Band Councils. Because of this, both by-law powers and by-law enforcement do not deal with all the needs of First Nations communities. There are few ways open to a Band Council under the *Indian Act*, short of negotiating a completely new self-government arrangement, to deal with many matters, such as evicting non-paying tenants, which is a big concern in some communities. In the interim, new governance legislation can help communities deal with these types of situations.

2) Leadership Selection and Voting Rights

There are two kinds of systems in place for First Nations leadership selection. One system follows the *Indian Act*. As a result of the *Corbiere* decision, the *Indian Act* leadership selection system now allows off-reserve members to vote for Chief and Council (and to vote on new membership rules or on the sale or leasing of reserve land to non-Indians through surrenders and designations). Following discussions with First Nations on the *Corbiere* decision, Indian Affairs announced that consultations on further changes would take place in 2001.

The *Indian Act* still only allows members of the band who live on the reserve, who are at least eighteen years old, to run for a two year term as councillor. The residency rule does not currently apply to the person running for Chief, who does not have to live in the community or even have to be a Band member. Many First Nation people have said they want this to change.

On the other hand, all members (on and off-reserve) now have equal rights to vote for councillors, who make decisions about such matters as the delivery of local programs and services, which only affect on-reserve members. Through exercising their right to vote, off-reserve members could unintentionally prevent the Band Council from serving the wishes of on-reserve members, who are most affected by decisions concerning local matters. Unless the voting rights of on and off-reserve members are balanced in new legislation, there is nothing right now to stop this from happening. As it stands now, the *Indian Act* provides no direction on, or protection from, this type of situation.

If there is a dispute over an election which may require the removal of either the Chief or Council, there is no way that First Nations electors can react unless there is a complaint made to the Governor in Council. The Governor in Council has total authority over *Indian Act* elections and makes any decisions arising out of a complaint at the Band level. The result could end up creating more confusion and either causing or worsening divisions within a community.

Many First Nations people have commented that it is extremely difficult for Chief and Council to efficiently carry out program planning and provide programs, such as housing and economic development, when there are only two years between elections. It should be noted that other governments within Canada have three and four year terms.

An open, fair and balanced election system under the Indian Act is also a necessary part of effective governance.

The second kind of band leadership selection system is seen in those First Nations who have chosen not to operate under the *Indian Act* leadership system.

The Minister of Indian Affairs has no power over leadership selection in these bands. For custom leadership bands, as well as for those who wish to design and implement their own election systems, new ways to deal with elections disputes may be needed.

First Nations who have already negotiated self-government legislation handle their own governance and leadership selection matters according to their self-government agreements. In the meantime, the majority of First Nations communities and the federal government are left with the present *Indian Act* as it stands today. For these communities, new leadership selection tools are needed.

3) Accountability to First Nation Members

Effective, stable and accountable governance is necessary to the social and economic well-being of communities everywhere. A study called *"A Review of Accountability Systems in Selected Canadian and International Jurisdictions"* by Kaufman, Thomas & Associates (dated January 2001) deals with the ways that other governments (both in and outside Canada) have legislated accountability provisions that guide their day-to-day operations. This study is available on the INAC website: **www.fng-gpn.gc.ca**.

The *Indian Act* says almost nothing about the rules needed to see that First Nation communities are run efficiently, openly and fairly – in other words, in an accountable way. Despite this, many First Nations already operate their own accountability systems and this initiative looks to borrow and build on these best practices.

Since the *Indian Act* is silent on accountability, First Nations work under a system involving contribution agreements with federal departments, mainly Indian Affairs and Health Canada, which set out a long list of terms and conditions attached to program and service funding. While these agreements include some accountability rules, they have limitations. One important limitation is they require accountability between the Band Council and Indian Affairs (or Health Canada), instead of between the Band Council and the community.

First Nations members also have no control over the amount of debt the Band Council or band administration may assume on their behalf because, again, there are no accountability rules or standards under the *Indian Act*.

There is nothing in the *Indian Act* that requires that members have notice of band council resolutions (BCRs), which record the decisions of council. The same goes for by-laws, annual reports, accounting and the band's budget, so members of a band often don't have information about what's going on in their communities. Members also do not have the clear right to participate in certain kinds of decisions, e.g. the setting of band budgets, and do not have the right to receive information about such matters.

Another problem with the *Indian Act* is that it does not mention the rights of band members to ask questions about, or to appeal, decisions or actions of the Chief and Council or the band administrators that affect their daily lives. The same is true for non-members living on-reserve. This right to question or appeal actions and decisions of the band government is an important part of making sure that communities are run effectively and fairly. Such rights are sometimes called rights of "redress", and are usually an important part of accountability standards.

Standards of accountability exist in other parts of Canadian life. To have effective governance, you need accountability standards.

Since the *Indian Act* does not set out any of these types of rules and procedures, members are often forced to go directly to the Indian Affairs office or even the courts if they feel they have been wronged in some dealings with the band office or other First Nation institutions. This sort of situation can cause a lot of problems and misunderstandings between residents, friends and families, sometimes creating serious divisions in the community.

Self-government agreements are complicated and negotiations generally take many years to complete. Progress on effective community governance does not have to be delayed until full self-government agreements are negotiated. Also, more effective governance will make First Nations' governments stronger. This should make it easier for First Nations to negotiate self-government and to reach self-government sooner.

Accountability standards set out in new legislation would mean that all business dealings of the band would be known to the community. These standards would include such things as borrowing money, accurate and acceptable financial accounting, rules for reporting and keeping the community informed, and general rules that the band office administration, Chief and Council would have to follow to protect the community's and individual members' interests.

Subject Matters Not Included In First Nations Governance Legislation

New First Nations governance legislation is not an answer to all the concerns people have about the *Indian Act*. We need to be realistic about doing a good job on a complicated and challenging subject – to make it easier for band councils to run communities effectively under the *Indian Act*. This means we need to focus on certain areas where we agree changes need to be made.

There are a number of areas the new legislation would not cover, e.g. status and membership, the delivery of programs and services or a complete review of the whole *Indian Act* for sections that might discriminate against off-reserve band members. However, we ask for your patience and understanding. If these or other subjects are important to you, please provide your comments as part of this consultation process or at any time in the future. If, for example, you raise a matter that relates to *how an existing program*, such as housing, *is now being applied* in your community, it will be brought to the attention of the regional office to deal with. On the other hand, if your question or concern deals with *changing an existing program or policy on a certain subject area*, such as housing, we will do our best to ensure that your input is brought to the attention of the Minister.

What Can Governance Legislation Do For Your Community?

10

We've talked about the *Indian Act* and what the governance legislation is supposed to do in general terms. We've also looked at what subject matters could be included in the legislation, and those subjects that the legislation will not cover.

Based on some of the ideas discussed above, it's also important to take a moment to think about what possible benefits new governance legislation can bring to your community:

- ***The relationship between the federal government and band councils and between band councils and band members could be clearer.***
- ***Band councils could be more representative of all band members, and therefore be more balanced and fair in the eyes of all band members.***
- ***Strong and stable band governments could be better able to focus on economic development, which could lead to more jobs for members.***
- ***The band could operate in a more open and steady way, making it easier to provide existing programs and services to band members.***
- ***These changes could only improve the overall quality of life in the community.***
- ***A Chief and Council in office for an adequate term with a strong governance base could be able to focus on, and more effectively negotiate, self-government. Stronger and more efficient band councils will also be in a better position to take on additional responsibilities under self-government.***

This initiative is using a new approach to consultations. Consultations will try to reach as many people as possible through a number of different ways, such as community meetings, mail-ins, a toll-free fax number **(1-866-448-4447)**, a call centre **(1-800-550-1540)** and the internet for those who have access to it **(www.fng-gpn.gc.ca)**.

Much attention is being paid to reporting the results of consultation meetings back to First Nations, so at the end of the process, participants will know what has been done with their views and recommendations.

Consultations will not involve a "one-shot deal" but will take place over a period of two to three years. The whole process is divided into three parts, or phases, which are explained below. We will be clear about the expected result of each part of the process. We will also do our best to see that elders, women, youth and First Nation public servants are included in consultations and that they are given the opportunity to be involved in shaping new governance legislation.

1) PRE-LEGISLATIVE PHASE

We are now in the basic First Nations community consultation phase, which began in May 2001. It involves consultation with First Nations members on and off-reserve. It is an extremely important part of the process, since it is the ground floor where thoughts, ideas, options and recommendations are gathered and recorded. This feedback will shape the draft Bill that will later form the basis for proposed new governance legislation.

Consultations will try to reach as many people as possible through a number of ways, such as community meetings and mail-in questionnaire (see It's Your View That Counts" questionnaire in this Participant's Kit). In order to make it more convenient to provide input, an interactive web-site (**www.fng.gpn.gc.ca**) for those people who have access to the internet), a call-centre (**1-800-550-1540**) and a toll-free fax number (**1-866-448-4447**) have also been set up. Reports from community meetings will be available quickly, i.e. summary reports outlining key feedback will be done within 24 hours of a meeting. Full reports back to communities will be forwarded to band offices (and other locations as needed).

Based on input received during this stage, drafting of a Bill, which could be called something like "the First Nations Governance Bill" will begin.

2) STATUTORY (PARLIAMENTARY BILL) PHASE

Once community consultations and the initial drafting stage are completed, the Minister of Indian Affairs will present the draft Bill to the federal Cabinet. If the Bill is approved in Cabinet, the Minister will introduce it in the House of Commons to all Members of Parliament. At this point, it does not mean that the Bill has been passed. It simply means that it has been presented in its basic form to Parliament. Once this is done, the Minister hopes to have the Bill passed on to a Parliamentary Committee, which normally includes Members of Parliament from all political parties. Through the Committee review process, Parliament

Changes during the legislative phase are no different than a band council or Aboriginal organization meeting where someone makes a motion, and after some discussion, it is decided that the motion should be written differently or changed in some way.

will be encouraged to hear from First Nations people at this stage, in order to give it maximum flexibility to improve the draft Bill before the draft Bill goes to a final vote. The Committee process can provide another opportunity for change and fine-tuning, by listening to more recommendations and presentations from First Nations members and organizations, as well as other interested parties. Based on this input, additional changes can be made to the Bill.

Following Parliamentary Committee (with any changes based on presentations and recommendations from First Nations and others), the Bill would be read for the second time in the House of Commons. After the Members of Parliament discuss the Bill, it would go to a third reading and then be voted upon by Members of Parliament. If it is passed by a majority of Members, it is then sent over to the Senate of Canada, who will again discuss it. Once agreement is reached within Parliament, the Bill will receive Royal Assent from the Governor General.

3) Regulatory Phase

In Phase 3, the regulatory phase, we will consult with communities on training, funding and resource people that will be needed to follow new governance legislation.

Once the Bill is passed, there would be another round of First Nations community consultations on any federal or First Nation regulations which may be needed to support the new governance legislation. These regulations could provide a lot of the detail on how the legislation would work for First Nations people. Some of the details we would be consulting on include election appeals, polling stations, by-elections or other ways of filling council vacancies, band council procedures, conflict of interest guidelines, codes of ethics, etc.

Consultations during this phase will also cover resourcing and training needs that will have to be met for First Nations to apply the new legislation. The reason for discussing resourcing and training needs in Phase 3 is that we can only clearly identify the full extent of these needs once we know what the legislation will actually include. If the Bill ends up being passed, this phase would hopefully be completed by April 2003. After this phase, the governance legislation, including any regulations, would be brought into effect as new law.

Who is Being Consulted?

Indian and Northern Affairs *(INAC) is consulting with those individuals and groups who are directly or indirectly affected by community governance about what changes should be discussed and made a part of the present system. Consultations will be conducted across Canada with:*

- ***the four national First Nation organizations (Assembly of First Nations (AFN); National Association of Friendship Centres (NAFC); Native Women's Association of Canada (NWAC); and Congress of Aboriginal Peoples (CAP);***
- ***regional First Nation organizations;***
- ***First Nations community leadership;***
- ***First Nation administrators;***
- ***on-reserve First Nation members;***
- ***off-reserve First Nation members;***
- ***First Nation women; and***
- ***the general public.***

Involvement of First Nations Under Self-Government

Where First Nations bands have signed self-government agreements and legislation has been passed to implement these agreements, they no longer fall under the *Indian Act*. New First Nations governance legislation will not apply to these self-governing First Nations, since it would only replace the governance provisions of the *Indian Act*. Even though self-governing First Nations would no longer operate under the *Indian Act* or new governance legislation, during these consultations they will be asked to share their experience and knowledge, and to provide valuable advice.

Involvement of First Nations Under Custom Leadership Selection

Some First Nations elect their leadership outside the *Indian Act*, using their own custom leadership selection processes (sometimes called community elections). However, new First Nations governance legislation would also deal with governance matters other than leadership selection, such as the legal standing and capacity of the band and the band council, as well as the accountability of Chief and Council to the membership. These areas would also apply to bands operating under custom leadership systems.

There are also many custom bands that have developed leadership selection systems that we can learn from. Therefore, bands which operate custom elections will be asked to participate in the consultations in order to share their experiences and knowledge, and to provide valuable advice.

14

Involvement of First Nations Under the *First Nations Land Management Act*

There are a number of First Nations who have chosen to manage their lands under the *First Nations Land Management Act (FNLMA)*. Once First Nations make this choice, they no longer operate under the land management sections of the *Indian Act* which apply to reserve land. However, the other areas of the *Indian Act* still apply, including leadership selection if these First Nations have not chosen to operate under custom leadership selection.

While the new First Nations governance legislation is completely separate from the *FNLMA*, it can help make First Nation governments stronger and better prepared to take on increased authority over areas such as land management. First Nations who are currently operating under the *FNLMA* will also be asked to participate in order to share their experiences and knowledge, and to provide valuable advice.

Communities First:

First Nations Governance under the *Indian Act*

WHO is affected by First Nations governance legislation? Who is being consulted?

New First Nations Governance legislation would affect Bands that operate under the *Indian Act*. Bands that select their leadership outside the *Indian Act* (under Band custom) would also be affected by changes in other areas, such as having clear legal standing, more authorities and increased political and financial accountability. First Nations that are self-governing under legislation would not be affected at all.

The Department of Indian and Northern Affairs is talking with First Nation members and leaders, major organizations across the country, such as the Assembly of First Nations (AFN); National Association of Friendship Centres (NAFC); Native Women's Association of Canada (NWAC); Congress of Aboriginal Peoples (CAP), as well as regional First Nation organizations, tribal councils and other representative groups. We want to hear from as many people as possible, including First Nations elders, women, youth and public servants. Information sharing and regular updates are also planned to keep everyone up to date. Findings will be shared and options will be jointly developed before legislation is introduced in Parliament.

WHAT is First Nations Governance all about?

To answer this question, we first have to say what we don't mean by "First Nations governance". Legislated governance under the *Indian Act* is not about nation-to-nation governance, or the Inherent Right to self-government under the Canadian Constitution, or the fulfilment of treaties. Treaty rights are protected under section 35 of the Canadian Constitution. New legislation is also not intended to change the special, historic relationship that exists between First Nations and the federal government.

The way we are using the term "governance" means how a community is run and the rules that apply in its day-to-day operation for the many First Nations who are still under the *Indian Act* and will stay there until they choose to take on self-government and/or agreement is reached on the implementation of existing treaties. Since we're looking to consultations for feedback, we can't say exactly what the new legislation would contain. Based on ideas from First Nations and others, new legislation would build on the idea of "effective governance" and could include these general subject matter areas:

1) Legal Standing and Capacity;

2) Leadership Selection and Voting Rights; and

3) Accountability to First Nation Members.

WHERE and how are consultations being conducted?

Regional plans are being developed with First Nation partners to directly reach as many communities as possible through community meetings across the country. People can also provide input directly to the department. The contents of this Participant's Kit will be posted on an interactive web site, including the *"It's Your View That Counts"* questionnaire that people can answer. Callers will also be able to answer the same questionnaire through a call centre or a brochure that people can mail in. You can mail or fax in your input (your privacy will be protected in accordance with the federal *Access to Information Act and Privacy Act*) or call in or log in your input as follows:

Indian and Northern Affairs Canada | Affaires indiennes et du Nord Canada

Canada

www.fng-gpn.gc.ca 1-800-550-1540

Communities First:

First Nations Governance under the *Indian Act*

WHO? WHAT? WHERE? WHEN? WHY?

WHO is affected by First Nations governance legislation? Who is being consulted?

New First Nations Governance legislation would affect Bands that operate under the *Indian Act*. Bands that select their leadership outside the *Indian Act* (under Band custom) would also be affected by changes in other areas, such as having clear legal standing, more authorities and increased political and financial accountability. First Nations that are self-governing under legislation would not be affected at all.

The Department of Indian and Northern Affairs is talking with First Nation members and leaders, major organizations across the country, such as the Assembly of First Nations (AFN); National Association of Friendship Centres (NAFC); Native Women's Association of Canada (NWAC); Congress of Aboriginal Peoples (CAP), as well as regional First Nation organizations, tribal councils and other representative groups. We want to hear from as many people as possible, including First Nations elders, women, youth and public servants. Information sharing and regular updates are also planned to keep everyone up to date. Findings will be shared and options will be jointly developed before legislation is introduced in Parliament.

WHAT is First Nations Governance all about?

To answer this question, we first have to say what we don't mean by "First Nations governance". Legislated governance under the *Indian Act* is not about nation-to-nation governance, or the Inherent Right to self-government under the Canadian Constitution, or the fulfilment of treaties. Treaty rights are protected under section 35 of the Canadian Constitution. New legislation is also not intended to change the special, historic relationship that exists between First Nations and the federal government.

The way we are using the term "governance" means how a community is run and the rules that apply in its day-to-day operation for the many First Nations who are still under the *Indian Act* and will stay there until they choose to take on self-government and/or agreement is reached on the implementation of existing treaties. Since we're looking to consultations for feedback, we can't say exactly what the new legislation would contain. Based on ideas from First Nations and others, new legislation would build on the idea of "effective governance" and could include these general subject matter areas:

1) Legal Standing and Capacity;

2) Leadership Selection and Voting Rights; and

3) Accountability to First Nation Members.

WHERE and how are consultations being conducted?

Regional plans are being developed with First Nation partners to directly reach as many communities as possible through community meetings across the country. People can also provide input directly to the department. The contents of this Participant's Kit will be posted on an interactive web site, including the *"It's Your View That Counts"* questionnaire that people can answer. Callers will also be able to answer the same questionnaire through a call centre or a brochure that people can mail in. You can mail or fax in your input (your privacy will be protected in accordance with the federal *Access to Information Act and Privacy Act*) or call in or log in your input as follows:

Mailing Address:
The Minister of Indian and Northern Affairs, 10 Wellington St.,
OTTAWA ON. K1A 0H4
(self-addressed, stamped envelope enclosed)

Toll Free Fax #: 1-866-448-4447;
Toll Free Call Centre Tel. #: 1-800- 550-1540;

Website Address: www.fng-gpn.gc.ca (Your band office will know if your community has School Net, which would bring you to the First Nations Governance website.)

WHEN are consultations taking place and WHEN is the legislation going to be passed?

There are three main parts to this consultation process: 1) the community consultation phase we are now in (which started in May 2001), to get the information we need to prepare and introduce a draft Bill in the House of Commons; 2) Parliamentary review of the draft Bill (including dialogue with First Nation witnesses and representatives) and passage of new legislation; and 3) the development and passage of any regulations or First Nation laws that may be needed to apply the new legislation. The whole process will take from two to three years to complete. Note that legislation has not yet been drafted and we will only start drafting a Bill once consultation feedback is received.

WHY does the government want to pass new First Nations Governance legislation?

The Minister is not saying that we need new legislation because individuals are not doing their jobs properly. The Minister agrees with First Nations that the existing *Indian Act* is the problem – it is out of date and cannot give First Nation governments the right tools they need to do their jobs in today's world. Studies have shown that effective governance is the key to strong and stable economic growth and development and healthy communities.

The government understands that self-government and treaties are the key parts of First Nations' vision of the future and that it will take time to make this vision a reality for all First Nations. Meanwhile, First Nations people need real changes to the *Indian Act* for day-to-day operations. Since the Supreme Court's decision in *Corbiere* only fixed part of the election problems under the *Indian Act*, we all still need to consider the best way to develop a balanced leadership selection system under the Act. *Corbiere* also did not deal with other areas that are closely tied to effective governance, such as legal standing and capacity and the right of members to have their governments accountable to them.

The Joint Initiative and *Corbiere* discussions have also told us that First Nations are frustrated with the current *Indian Act* and the governance problems caused by the Act. We frequently hear from First Nations about these same issues – that First Nations want more freedom and responsibility to run their communities in a way that works best for them. Like First Nations, the Minister wants new governance legislation that will give First Nation governments the tools they have said they need.

Published under the authority of the Minister of Indian Affairs and Northern Development
Ottawa, 2001
www.ainc-inac.gc.ca

QS-6158-010-EE-A1
Catalogue No. R2-158/3-2001E
ISBN 0-662-30639-2

© Minister of Public Works and Government Services Canada

Cette publication peut aussi être obtenue en français sous le numéro QS-6158-010-FF-A1

Communities First:

First Nations Governance under the *Indian Act*

Introduction

For the next little while, the term "First Nations Governance" will be heard quite often in your community, as well as in other communities across the country. Hearing this term, you may have questions about what "governance" is all about and what its relationship is to other matters of great importance to First Nations, such as self-government and treaties. When we talk about legislated governance under the *Indian Act*, we do not mean nation-to-nation governance, or the Inherent Right to self-government under the Canadian Constitution, or the fulfilment of treaties. New governance legislation is not intended to take away respect for First Nations' options for governance outside the *Indian Act*. It will not change the special relationship that now exists between First Nations and the federal government.

The Indian Act has never given First Nations the power to make changes in their communities that could improve their everyday life such as in jobs, health care, education, housing and the band's management.

The government understands that self-government and treaties are key parts of First Nations' vision of governance and that it will take time to make this vision a reality. Addressing self-government and the treaty relationship will not happen overnight, while First Nations need changes as soon as possible.

The way we are using the term "governance" in this initiative simply means how a community is run and the rules that apply in its day to day operation for the many First Nations who are still operating under the *Indian Act* and will continue to do so for some time to come.

When we talk about changing the rules, we hope it is clear that we are not saying the present leadership or certain individuals are not doing their jobs properly. The *Indian Act* is the problem, not the leaders who have to run their communities under the *Indian Act*.

There are a number of communities which have developed ways to improve how they are run, despite the limitations of the *Indian Act*. We hope these communities, as well as self-governing communities and those now in the process of negotiating self-government, will contribute their ideas on this governance initiative. We are looking to build on their experience, knowledge and advice.

Treaties & Self-Government

The changes new legislation could bring about are not intended to replace self-government or treaty implementation. New governance legislation would provide the tools that are now missing under the Indian Act – tools that are necessary for stronger and economically healthier communities. This legislation can help First Nations until self-government is fully negotiated the treaty relationship is addressed.

Objectives

The objective of this governance initiative is to provide the tools many First Nation leaders and individuals have called for to run their communities efficiently and fairly – tools that the current *Indian Act* does not provide. In these consultations, we hope you will tell us which tools could work for you. Based on these ideas and recommendations, we can develop legislation which will be clear and will help band councils to run communities efficiently and fairly.

Indian and Northern Affairs Canada
Affaires indiennes et du Nord Canada
Canada
www.fng-gpn.gc.ca
1-800-550-1540

Communities First:

First Nations Governance under the *Indian Act*

DISCUSSION PAPER

INTRODUCTION

For the next little while, the term "First Nations Governance" will be heard quite often in your community, as well as in other communities across the country. Hearing this term, you may have questions about what "governance" is all about and what its relationship is to other matters of great importance to First Nations, such as self-government and treaties. When we talk about legislated governance under the *Indian Act*, we do not mean nation-to-nation governance, or the Inherent Right to self-government under the Canadian Constitution, or the fulfilment of treaties. New governance legislation is not intended to take away respect for First Nations' options for governance outside the *Indian Act*. It will not change the special relationship that now exists between First Nations and the federal government.

The Indian Act has never given First Nations the power to make changes in their communities that could improve their everyday life such as in jobs, health care, education, housing and the band's management.

The government understands that self-government and treaties are key parts of First Nations' vision of governance and that it will take time to make this vision a reality. Addressing self-government and the treaty relationship will not happen overnight, while First Nations need changes as soon as possible.

The way we are using the term "governance" in this initiative simply means how a community is run and the rules that apply in its day to day operation for the many First Nations who are still operating under the *Indian Act* and will continue to do so for some time to come.

When we talk about changing the rules, we hope it is clear that we are not saying the present leadership or certain individuals are not doing their jobs properly. The *Indian Act* is the problem, not the leaders who have to run their communities under the *Indian Act*.

There are a number of communities which have developed ways to improve how they are run, despite the limitations of the *Indian Act*. We hope these communities, as well as self-governing communities and those now in the process of negotiating self-government, will contribute their ideas on this governance initiative. We are looking to build on their experience, knowledge and advice.

TREATIES & SELF-GOVERNMENT

The changes new legislation could bring about are not intended to replace self-government or treaty implementation. New governance legislation would provide the tools that are now missing under the Indian Act – tools that are necessary for stronger and economically healthier communities. This legislation can help First Nations until self-government is fully negotiated the treaty relationship is addressed.

OBJECTIVES

The objective of this governance initiative is to provide the tools many First Nation leaders and individuals have called for to run their communities efficiently and fairly – tools that the current *Indian Act* does not provide. In these consultations, we hope you will tell us which tools could work for you. Based on these ideas and recommendations, we can develop legislation which will be clear and will help band councils to run communities efficiently and fairly.

TREATIES

Treaty rights are protected under section 35 of the Canadian Constitution. The First Nations governance legislation is not intended to have any effect whatsoever on either treaties or treaty relationships between First Nations and the federal government. The federal government will take necessary steps to ensure the legislation does not have the unintended effect of impacting on treaties or treaty relationships.

You may be asking why the federal government wants to move on governance right now. The answer is clear. A major theme in *Gathering Strength*, Canada's response to the Report of the Royal Commission on Aboriginal People, is building strong communities, economies and people. *Gathering Strength* is also committed to making sure that First Nation governments and institutions have the authority and legitimacy to maintain the confidence and support of their members (and of other governments and institutions) in order to govern effectively in today's complicated political and economic climate.

In the Speech from the Throne on January 30, 2001, the federal government committed to strengthening its relationship with Aboriginal people and to supporting First Nations in strengthening governance, in order to develop stable, healthy and sustainable First Nation communities. The Minister of Indian and Northern Affairs (the Honourable Robert Nault) has also personally committed much of his time and energy to helping First Nations build stronger communities – strengthening governance will strengthen communities and improve the quality of life for First Nations people across Canada.

The Minister has seized the opportunity he has now to make some important changes within the current five year mandate of the federal government. This is an opportunity that may not come along again in the near future.

With these ideas in mind, the Minister and the federal government as a whole are willing to make the necessary changes requested by many First Nations people in order to improve the quality of life in First Nations communities in the short term.

In your consultation kit, you will find a copy of the full "Discussion Paper" for your use.

FROM THE MINISTER

Minister Nault has made it very clear in his comments across the country he has been listening to First Nations. What he has been hearing is that many First Nations leaders and members want change in the way their communities are governed under the Indian Act. He is responding to this call to action.

The Minister has stated that because of the Indian Act, he and the federal government as a whole, have too much authority and control over First Nations people. Like First Nations, the Minister wants new governance legislation (that would change or replace the governance parts of the Indian Act), allowing First Nations governments more freedom and responsibility to make decisions that affect their communities.

While the Minister understands change can happen through self-government and treaty implementation, he also knows these things take time, and First Nations need changes sooner than later. With new legislation putting the missing governance tools in place, First Nations will be able to deal with all governments on a government-to-government basis.

Published under the authority of the Minister of Indian Affairs and Northern Development
Ottawa, 2001
www.ainc-inac.gc.ca

QS-6158-020-EE-A1
Catalogue No. R2-158/4-2001E
ISBN 0-662-30640-6

© Minister of Public Works and Government Services Canada

Cette publication peut aussi être obtenue en français sous le numéro QS-6158-020-FF-A1

Communities First:

First Nations Governance under the *Indian Act*

Legal Standing and Capacity

Background:

- The goal of the First Nations Governance initiative is to strengthen First Nation governments and give them more control over the day-to-day operation of their communities.

- Under the current *Indian Act*, the main relationship is one between band councils and the federal government, not the one between band Councils and band members.
- Changing the relationship between band councils and their members would mean that band councils could deal with the federal government on a more effective government-to-government basis.
- Discussions should focus on the legal standing, capacity and authorities that bands, band councils and band-based institutions need to be able to govern effectively.
- Discussions also need to focus on the limits needed to guide how these authorities, or powers, are used, including the protection of individual members' rights.

- The current *Indian Act* does not clearly set out the authorities of bands and band councils in some key areas, i.e. there is no clear capacity of bands to sue, to contract, to borrow, etc., which makes it hard for band councils to conduct day-to-day business.
- Over the years, some court decisions have recognized that bands have the capacity to sue and be sued and to contract but since this capacity is not clearly outlined in the *Indian Act*, there is still some uncertainty on this matter.
- The by-law making authorities of band councils are limited and do not deal with all the needs of a community, such as how to deal with non-paying tenants.
- The authority of Chief and Council to pass by-laws is set out in sections 81, 83 and 85.1 of the *Indian Act*:
  - Section 81 by-laws deal with general matters, e.g. health (prevention of disease), traffic, general law and order, trespass (including people and cattle), residence of band members and others on the reserve, construction, repair and use of buildings, survey of land, noxious weeds, bee-keeping and poultry raising, waterways, etc. Although the Minister does not have to approve these by-laws, he has disallowance power, which means the department reviews them.
  - Section 83 allows band councils to pass by-laws on property taxation or business licencing. These by-laws have to be approved by the Minister, on the advice of the Indian Taxation Advisory Board.
  - Section 85.1 allows bands to vote on by-laws which disallow the use of alcohol on a reserve. These by-laws must then be signed by the Chief and Council. The Minister does not have approval or disallowance power over these by-laws.
- Enforcement of community by-laws is a problem.
- Many by-laws have to be enforced through the criminal process, i.e. the First Nation police or the RCMP have to be involved. The "Laying of Information" in the criminal process is time-consuming, costly and law enforcement agencies are not always sure about the legal standing of by-laws.

Indian and Northern Affairs Canada
Affaires indiennes et du Nord Canada
Canada
www.fng-gpn.gc.ca
1-800-550-1540

Communities First:

First Nations Governance under the Indian Act

Fact Sheet

Legal Standing and Capacity

Background:

- The goal of the First Nations Governance initiative is to strengthen First Nation governments and give them more control over the day-to-day operation of their communities.
- Under the current *Indian Act*, the main relationship is one between band councils and the federal government, not the one between band Councils and band members.
- Changing the relationship between band councils and their members would mean that band councils could deal with the federal government on a more effective government-to-government basis.
- Discussions should focus on the legal standing, capacity and authorities that bands, band councils and band-based institutions need to be able to govern effectively.
- Discussions also need to focus on the limits needed to guide how these authorities, or powers, are used, including the protection of individual members' rights.
- The current *Indian Act* does not clearly set out the authorities of bands and band councils in some key areas, i.e. there is no clear capacity of bands to sue, to contract, to borrow, etc., which makes it hard for band councils to conduct day-to-day business.
- Over the years, some court decisions have recognized that bands have the capacity to sue and be sued and to contract but since this capacity is not clearly outlined in the *Indian Act*, there is still some uncertainty on this matter.

- The by-law making authorities of band councils are limited and do not deal with all the needs of a community, such as how to deal with non-paying tenants.
- The authority of Chief and Council to pass by-laws is set out in sections 81, 83 and 85.1 of the *Indian Act*:
  - Section 81 by-laws deal with general matters, e.g. health (prevention of disease), traffic, general law and order, trespass (including people and cattle), residence of band members and others on the reserve, construction, repair and use of buildings, survey of land, noxious weeds, bee-keeping and poultry raising, waterways, etc. Although the Minister does not have to approve these by-laws, he has disallowance power, which means the department reviews them.
  - Section 83 allows band councils to pass by-laws on property taxation or business licencing. These by-laws have to be approved by the Minister, on the advice of the Indian Taxation Advisory Board.
  - Section 85.1 allows bands to vote on by-laws which disallow the use of alcohol on a reserve. These by-laws must then be signed by the Chief and Council. The Minister does not have approval or disallowance power over these by-laws.
- Enforcement of community by-laws is a problem.
- Many by-laws have to be enforced through the criminal process, i.e. the First Nation police or the RCMP have to be involved. The "Laying of Information" in the criminal process is time-consuming, costly and law enforcement agencies are not always sure about the legal standing of by-laws.

- There are limited search and seizure powers. These powers need to be carried out by a sworn peace officer, as defined by the *Criminal Code of Canada*.
- Existing fines appear to be too low to be effective in some cases. On the other hand, fines cannot be so high that offenders are unable to pay them.
- The *Indian Act* is silent on the ability to create a ticketing scheme or other more effective ways to enforce by-laws.
- The limits on using the by-law powers that band councils now have under the *Indian Act* are imposed by the federal government, not the membership, e.g., the Minister has to approve and/or can disallow most by-laws. With the exception of section 85.1 by-laws, the membership is not involved in the development or approval of by-laws.
- There is no requirement for the band council to publish or give notice of by-laws within communities.
- Since there is nothing in the *Indian Act* providing for an independent community process for individual members to appeal decisions and actions of the band council, they often have no choice but to go to the courts. In other words, there is no adequate redress for members.
- There is no way to appeal the Minister's decision to disallow a by-law.

Possible Discussion Topics

The following are offered as possible topics for discussion:

- Clear legal standing would help band councils to deal with third parties resident on reserve, businesses and other levels of government. For example, clear legal standing would make it easier to negotiate resource sharing arrangements with provinces.
- Defining the term "First Nation" so it can be used in legal documents, such as contracts, leases, etc.
- New and/or expanded authorities of bands and band councils would allow Chief and Council to operate day to day business more effectively, e.g., to apply laws from other levels of government (such as environmental laws of a province to advance on-reserve economic development and protect the reserve community); to create a band-owned business; to create boards and agencies necessary to carry out business (such health and education boards); to delegate authority to other First Nation institutions (e.g., Tribal Councils); to contract; to sue; to borrow money; to invest band money; to enact a wider range of by-laws (e.g., environmental), and so on.
- Ensuring that members are informed about new by-laws or changes to existing by-laws, including access to information. This matter is further dealt with in the fact sheet on: *"Accountability to First Nation Members."*
- How to ensure access by First Nation members to First Nation government information, while at the same time protecting the privacy rights of members when dealing with information held that concerns them.
- Defining the limits on the use of powers, such as membership approval of key decisions (on matters such as major expenditures and investments), as well as review and appeal by band members.
- Expanding by-law enforcement methods, e.g. ticketing, wage garnishment for the non-payment of rents, cancellation of band-issued licences, search and seizure of property, community service.

Published under the authority of the Minister of Indian Affairs and Northern Development
Ottawa, 2001
www.ainc-inac.gc.ca

QS-6158-050-EE-A1
Catalogue No. R2-158/7-2001E
ISBN 0-662-30643-0

© Minister of Public Works and Government Services Canada

Cette publication peut aussi être obtenue
en français sous le numéro : QS-6158-050-FF-A1

Communities First:

First Nations Governance under the *Indian Act*

Indian Act Leadership Selection and Voting Rights

Background:

- Of the 612 First Nations in Canada, 263 select their leadership under the *Indian Act*.
- The other 328 First Nations select their leaders under their own set of rules and the *Indian Act* and the *Indian Band Election Regulations* do not apply.
- For those First Nations under the *Indian Act*, sections 74 – 80 of the Act, as well as the *Indian Band Election Regulations*, apply.
- The *Indian Act* and the *Indian Band Election Regulations* cover a number of areas, including who can vote, who can run for leadership positions, election and appeal procedures, setting a fixed two-year term of office (which many say is not long enough), council vacancies, removing individuals from council and special/by-elections.
- On November 20, 2000, the *Corbiere* decision of the Supreme Court of Canada came into effect.
- The *Corbiere* decision struck down subsection 77(1) of the *Indian Act*, which had totally excluded off-reserve band members from voting in *Indian Act* band elections. The *Indian Band Election Regulations* have been amended to apply this court decision.
- Before and after the *Corbiere* decision, both on-reserve and off-reserve members could run for the position of Chief.

- The post-*Corbiere* regulations did not deal with eligibility rules for the position of Chief. This means that the candidate for Chief does not have to have to be a registered Indian, a band member, mentally competent or 18 years of age to hold office.
- The *Corbiere* decision also did not deal with the right to be nominated as a candidate for councillor, to nominate or second the nomination of a councillor candidate. A person must still be a band member, 18 years of age and **ordinarily resident on the reserve**. This has not yet been changed.
- The post-*Corbiere* regulations are complicated, exposing both First Nations and electoral officers to new liabilities.
- Elections may be conducted within a minimal 79-day period or 30-day period under a fast-tracked process.
- In most cases, elections are conducted within the 79-day period, under the existing rules. At least 79 days before an election, the band must provide the electoral officer with a list of "last known addresses, if any, of all electors who do not reside on the reserve".
- The 30-day election process usually happens where a band council loses its quorum and can't conduct the day-to-day business of the band.
- The *Indian Band Election Regulations* now provide for "mail-ins", which allow the off-reserve membership, if they wish to, to nominate candidates for the position of Chief and to vote for Chief and Council by mail.

Indian and Northern Affairs Canada
Affaires indiennes et du Nord Canada
Canada
1-800-550-1540

- Off-reserve members can also nominate candidates for Chief and can vote for Chief and Council in person. At the present time, off-reserve balloting is not allowed.
- Only eligible candidates who run for positions, or eligible members who voted or tried to vote in an election, have the right to file an appeal against the results of an *Indian Act* election.
- A person mentioned above who has the right to appeal an election can file an appeal if he or she believes that:

  a) there was corrupt practice;

  b) there was a violation of the Indian Act or the Indian Band Election Regulations; or

  c) a person nominated to be a candidate in the election was ineligible.
- Based on the Minister's report that any of the factors set out in (a) – (c) above affected the outcome of the election, the Governor in Council may set aside the election results.
- The election appeal procedures are too complicated and bureaucratic. Appeals take too long to resolve and this contributes to both divisions and instability in communities.
- The appeal provisions do not define what constitutes a "corrupt practice in connection with an election".
- The Department of Indian and Northern Affairs is now in a position where it conducts elections and investigates appeals.
- Both the removal and by-election processes are long and therefore contribute to both divisions and instability within communities.
- A person who was removed from office for being found guilty of a crime while holding office is allowed to run again for their position in the subsequent by-election.
- The *Indian Act* provides no direction on "switch-overs" (or reversions) from *Indian Act* leadership selection to community (or custom) leadership selection.

Possible Discussion Topics:

The following are offered as possible topics for discussion:

- Eligibility to be nominated as a candidate for councillor/Chief, to nominate or second the nomination of a candidate.
- Qualification requirements for Chief and Council.
- Structure of the band council to deal with the different interests of on and off-reserve members and non-member residents.
- Running and overseeing elections (by Elections Canada, Indian Affairs, or an independent First Nations institution)
- Election appeals – conditions and rules, who should manage, make decisions, role of alternate dispute resolution (i.e., mediation, arbitration).
- Length of term of office, conditions and rules covering vacancies and removals from office.
- Type of leadership selection system, such as detailed system that would apply to all First Nations across Canada who operate under the *Indian Act*, flexibility through a single broad standard, with options First Nations can choose from, etc.
- Rules that would allow "switch-overs" (or reversions) from *Indian Act* leadership selection to community (or custom) leadership selection.

Published under the authority of the Minister of Indian Affairs and Northern Development
Ottawa, 2001
www.ainc-inac.gc.ca

QS-6158-040-EE-A11
Catalogue No. R-158/6-2001E
ISBN 0-662-30642-2

© Minister of Public Works and Government Services Canada

Cette publication peut aussi être obtenue en français sous le numéro : QS-6158-040-FF-A1

Communities First:

First Nations Governance under the *Indian Act*

Accountability To First Nation Members

Background:

- Some words on accountability from the Royal Commission on Aboriginal Peoples
  - Governments...should be held accountable for expenditures, primarily by their citizens and also by other governments from which they receive fiscal transfers.
  - Accountability falls into three broad categories: for political decisions, for the administration of public affairs, and for the use of public funds.
- *Gathering Strength:* Developing a New Fiscal Relationship
  - Any new fiscal relationship must ensure that all Aboriginal governments and institutions are accountable to their members through frameworks built on the recognized principles of openness and fairness (sometimes referred to as "transparency, disclosure and redress") common to governments in Canada.
    - We will work together with our First Nation partners to find ways to make sure proper and steady accountability frameworks are put in place.
- *Corbiere* discussions showed First Nations have an interest in dealing with, among other things, band council liability and political and financial accountability for decision-making.

- Accountability is a key part of effective and responsible governance.
- Since the *Indian Act* does not deal with accountability for funds and effective program delivery, these aspects of effective governance are addressed, with different degrees of success, through funding arrangements.
  - As already highlighted in speeches by the Minister and media interviews, consultations will include political and financial accountability matters.

Possible Discussion Topics:

The following are offered as possible topics for discussion:

1. Separation of duties: roles and responsibilities of elected officials and non-elected officials in, for example, program delivery, hiring and firing of band employees, contracting for goods and services, passing by-laws, and financial management. Could also consider the role of community members, i.e. through referendums, community meetings.
2. Protection of essential community services, such as fire, health, safety.
3. Redress processes (ways to question or appeal administrative decisions of elected or appointed officials).
4. Codes of conduct/ethics including conflict of interest guidelines for elected and unelected officials, including disciplinary provisions, right of appeal, etc.

Indian and Northern Affairs Canada
Affaires indiennes et du Nord Canada
Canada
www.ino-aadnc.gc.ca
1-800-550-1540

5. Process for setting salaries and expenses of elected and unelected officials, and rules for providing information and reporting on this matter.

6. Public reporting–access to information and privacy rules and procedures dealing with what information (i.e. financial and non-financial), should be available to band members, to residents on reserve who may not be band members, to other levels of government, to other parties. In particular, what rules should apply to the reporting of First Nation audits?

7. Financial management–budget requirements, how budgets are set and approved, how they are changed, how and where funds are targeted and being spent, signing and contracting authorities, reporting of financial affairs, financial accounting and reporting in accordance with what standards.

8. Borrowing–should there be limits on borrowing, and if so, under what types of situations? How should they work? What steps should be in place if borrowing actually goes over such limits? What role should members have in decisions?

9. Debt and deficit management–relates to borrowing but also involves the situation where third parties, such as receivers, may have to be brought in to deal with financial problems.

10. Loans – should First Nations make loans to members, and if so, under what types of situations? With what types of controls in place?

11. Band investments–should there be limits and rules for investments, including economic development ventures. What role should members have in decisions?

12. How do members ensure that operations remain financially sound from Council to Council?

Published under the authority of the Minister of Indian Affairs and Northern Development
Ottawa, 2001
www.ainc-inac.gc.ca

QS-6158-030-EE-A1
Catalogue No. R2-158/5-2001E
ISBN 0-662-30641-4

© Minister of Public Works and Government Services Canada

Cette publication peut aussi être obtenue en français sous le numéro : QS-6158-030-FF-A1

Communities First:

First Nations Governance under the *Indian Act*

It's Your View That Counts

QUESTIONNAIRE

INTRODUCTION TO THE QUESTIONNAIRE

In this part of the *Community First: First Nations Governance* Participant's Kit, we invite you to contribute your views about the governance issues that matter most to you by completing this questionnaire. The information we gather from you will help shape the new legislation that may result from this initiative.

You can send the completed questionnaire directly to INAC (your privacy will be protected in accordance with the federal *Access to Information Act and Privacy Act*) or call in or log in your input as follows:

MAILING ADDRESS:
The Minister of Indian and Northern Affairs,
10 Wellington St., OTTAWA Ontario K1A 0H4
(self-addressed, stamped envelope enclosed)

TOLL FREE FAX #: 1-866-448-4447

TOLL FREE CALL CENTRE TEL. #: 1-800-550-1540

WEBSITE ADDRESS: www.fng-gpn.gc.ca (Your band office will know if your community has School Net, which would bring you to the First Nations Governance website.)

If you are participating in a community consultation meeting, this questionnaire would probably be too long to review, especially in a large group. However, this questionnaire may be useful in preparing for community meetings, as it contains a lot of detail that can help get people thinking and talking about the issues that might be raised at such meetings.

For use in community meetings, we have provided a separate set of questions. These questions are set out in the document called *Discussion Questions* in this Participant's Kit. If you haven't heard already, please contact your band administration to find out when community consultation meetings are being held.

This questionnaire is divided into the following sections:

- **A) YOUR BAND/COMMUNITY**
- **B) LEGAL STANDING AND CAPACITY**
- **C) LEADERSHIP SELECTION AND VOTING RIGHTS**
- **D) ACCOUNTABILITY TO FIRST NATION MEMBERS**
- **E) OTHER**

We have provided some general information in each section, followed by questions. Please see the Fact Sheets in this Participant's Kit for more detail on the three subject matter areas: *Legal Standing and Capacity, Leadership Selection and Voting Rights* and *Accountability to First Nation Members.*

While we have offered information and ideas in this questionnaire and in the rest of the Participant's Kit, we welcome all ideas, suggestions and recommendations that you believe will work best in your community. ***If this questionnaire doesn't cover your concerns or ideas, please add them in.***

A) YOUR BAND/COMMUNITY

1a) What are some examples of the way your band/community is run well?

- ◯ you receive regular information
- ◯ you know how money is spent and why
- ◯ your community is clean and safe
- ◯ you know who to talk to when you have a problem about the business of your community
- ◯ you know that your problem will be dealt with fairly
- ◯ there are jobs and opportunities
- ◯ there is a good school and training programs for children and adults
- ◯ there are good roads and housing
- ◯ other

_____

_____

Communities First:

First Nations Governance under the *Indian Act*

QUESTIONNAIRE

INTRODUCTION TO THE QUESTIONNAIRE

In this part of the *Community First: First Nations Governance* Participant's Kit, we invite you to contribute your views about the governance issues that matter most to you by completing this questionnaire. The information we gather from you will help shape the new legislation that may result from this initiative.

You can send the completed questionnaire directly to INAC (your privacy will be protected in accordance with the federal *Access to Information Act and Privacy Act*) or call in or log in your input as follows:

MAILING ADDRESS:
The Minister of Indian and Northern Affairs,
10 Wellington St., OTTAWA Ontario K1A 0H4
(self-addressed, stamped envelope enclosed)

TOLL FREE FAX #: 1-866-448-4447

TOLL FREE CALL CENTRE TEL. #: 1-800-550-1540

WEBSITE ADDRESS: www.fng-gpn.gc.ca (Your band office will know if your community has School Net, which would bring you to the First Nations Governance website.)

If you are participating in a community consultation meeting, this questionnaire would probably be too long to review, especially in a large group. However, this questionnaire may be useful in preparing for community meetings, as it contains a lot of detail that can help get people thinking and talking about the issues that might be raised at such meetings.

For use in community meetings, we have provided a separate set of questions. These questions are set out in the document called *Discussion Questions* in this Participant's Kit. If you haven't heard already, please contact your band administration to find out when community consultation meetings are being held.

This questionnaire is divided into the following sections:

- **A) YOUR BAND/COMMUNITY**
- **B) LEGAL STANDING AND CAPACITY**
- **C) LEADERSHIP SELECTION AND VOTING RIGHTS**
- **D) ACCOUNTABILITY TO FIRST NATION MEMBERS**
- **E) OTHER**

We have provided some general information in each section, followed by questions. Please see the Fact Sheets in this Participant's Kit for more detail on the three subject matter areas: *Legal Standing and Capacity, Leadership Selection and Voting Rights* and *Accountability to First Nation Members.*

While we have offered information and ideas in this questionnaire and in the rest of the Participant's Kit, we welcome all ideas, suggestions and recommendations that you believe will work best in your community. ***If this questionnaire doesn't cover your concerns or ideas, please add them in.***

A) YOUR BAND/COMMUNITY

1a) What are some examples of the way your band/community is run well?

- ◯ you receive regular information
- ◯ you know how money is spent and why
- ◯ your community is clean and safe
- ◯ you know who to talk to when you have a problem about the business of your community
- ◯ you know that your problem will be dealt with fairly
- ◯ there are jobs and opportunities
- ◯ there is a good school and training programs for children and adults
- ◯ there are good roads and housing
- ◯ other

_____

_____

1b) If you have checked some or all of the above areas, can you tell us how these things work in your community, so we can learn from them?

_____

_____

_____

_____

2a) Are there things that could be done better in your community?

- ◯ yes
- ◯ no
- ◯ don't know

If so, what types of things?

- ◯ regular information about band business
- ◯ regular information about how money is spent and why
- ◯ a cleaner and safer community
- ◯ somewhere to go when you have a problem in your community
- ◯ changes so that your problems will be dealt with fairly
- ◯ more jobs and opportunities
- ◯ better schools and training programs better roads and housing
- ◯ other

_____

_____

_____

_____

2b) If you have checked some or all of the above areas, can you tell us why, in your view, these things are not working in your community, so we can learn from them?

_____

_____

_____

_____

_____

_____

B) Legal Standing and Capacity

- Governments across Canada have legislation which clearly sets out the legal standing and authorities that are needed to run their operations effectively.
- The *Indian Act* says very little about these matters.
- Legal standing and capacity is about giving First Nation governments the authorities they need to operate effectively on a day-to-day basis.
- The *Indian Act* does not recognize the term "First Nation", which is used by many First Nation communities. New legislation is needed to add this term and or replace the term "Band" which the *Indian Act* defines.
- First Nations have limited by-law making authorities, in areas such as traffic and health, and often have to justify their community by-laws to the federal government and the courts.
- New legislation is needed to allow First Nations new and/or greater by-law making authorities
- New legislation is also needed if First Nations communities under the *Indian Act* want to handle their own ticketing, fines and other penalties to ensure by-laws are followed.

Questions

3. Would you like to see the term "First Nation" legally recognized in the new governance legislation?

◯ yes ◯ no ◯ don't know

◯ comment

_____

_____

_____

_____

_____

4. Please check the following powers you think your Chief and Council need to effectively run your community:

- ◯ To decide to apply laws from other levels of government, e.g. environment, health, traffic, landlord/tenant, fire safety
- ◯ To pass by-laws on matters such as the environment, health, traffic, landlord/tenant, fire safety
- ◯ To start First Nation-owned businesses

- ◯ To enter into contracts
- ◯ To borrow money
- ◯ To invest band money
- ◯ To create boards and agencies in order to give them certain powers, e.g. Health Board, Board of Education
- ◯ To sue in court
- ◯ To settle out of court

5. For each of the following powers you have checked under Question 4 above, please place a check beside each group who you think should have a say in how that power is used. If you check members, please indicate how they should be involved, e.g. referendum, community meetings:

Power	*Chief & Council*	*On-Reserve Mbrs.*	*Off-Reserve Mbrs*	*N/A*
▼ To apply laws from other levels of government, e.g. environment, traffic, fire safety	◯	◯	◯	◯
▼ To pass by-laws, e.g. environment, traffic, fire safety	◯	◯	◯	◯
▼ To start First Nation owned businesses	◯	◯	◯	◯
▼ To enter into contracts	◯	◯	◯	◯
▼ To borrow money	◯	◯	◯	◯
▼ To invest community money	◯	◯	◯	◯
▼ To create boards and agencies in order to give them certain powers, e.g. Health Board, Board of Education	◯	◯	◯	◯
▼ To sue in court	◯	◯	◯	◯
▼ To settle out of court	◯	◯	◯	◯

6. What types of increased or new by-law powers do your Chief and Council need to better run your community?

- ◯ general (peace, order and good government)
- ◯ environment
- ◯ traffic
- ◯ health and safety
- ◯ landlord/tenant, e.g. eviction
- ◯ other

_____

_____

_____

7. Would you like to see rules for making sure that members are informed about new by-laws or changes to existing by-laws?

- ◯ yes
- ◯ no
- ◯ don't know

8. What kind of measures, or penalties, should there be in your community to ensure by-laws are taken seriously? Please indicate your agreement with the following or feel free to add something you think is missing:

- ◯ tickets
- ◯ fines
- ◯ garnishee wages (e.g. for non-payment of tickets and fines, non-payment of rent)
- ◯ cancellation of band-issued licenses
- ◯ search and seizure of property (authorized by court order)
- ◯ community service
- ◯ criminal penalties/sanctions
- ◯ other

_____

_____

_____

C) Leadership Selection and Voting Rights

- New legislation is needed if First Nations want to create eligibility requirements for people running for leadership positions or to change the term of office (fixed at two years).
- Since the *Corbiere* decision, all band members, both on-reserve and off-reserve, can now vote in band elections (and in surrenders and designations to sell or lease reserve land to non-members).
- Non-resident band members can run for Chief but not for Council positions.
- Residents who are not band members may be affected by decisions of the band but do not have any voting rights.

Questions

9. What should the term of office be for your Chief and Council? Please check off one of the following:

- ◯ 2 years
- ◯ 3 years
- ◯ 4 years
- ◯ 5 years

10. Would you like to see rules covering certain standards or eligibility requirements that candidates for Chief and Council in your community would have to meet? If so, what types of rules would work in your community?

- ◯ education
- ◯ residency
- ◯ no prior criminal convictions
- ◯ experience in band government
- ◯ experience in other levels of government
- ◯ other

_____

_____

_____

11. Would you like to see some type of special seat on your Council as a way of dealing with the interests of non-resident band members?

- ◯ yes
- ◯ no
- ◯ don't know
- ◯ comment

_____

_____

_____

12. In your community, should residents who are not band members be allowed to vote in elections if some decisions of the Chief and Council have a direct impact on their lives?

- ◯ yes
- ◯ no
- ◯ don't know
- ◯ comment

_____

_____

_____

If yes, what types of decisions might these be?

- ◯ financial matters that affect non-band member residents
- ◯ land purchase, sale or lease matters that affect non-band member residents
- ◯ sale of resources or royalty agreements that affect non-band member residents
- ◯ by-laws that affect non-band member residents, such as taxation
- ◯ any matter that affects non-band member residents
- ◯ other

_____

_____

_____

13. Should residents who are not band members be allowed to run in elections in your community:

- ◯ for Chief
- ◯ for Councillors
- ◯ comment

_____

_____

_____

14. Would you like to see some type of special seat on your Council as a way of dealing with the interests of non-band members?

- ◯ yes
- ◯ no
- ◯ don't know
- ◯ comment

_____

_____

_____

15. Given that both on and off-reserve members of bands operating under the Indian Act can vote for Chief and Council, what kind of leadership selection system would work best in your community – please check what you would you like to see:

- ◯ an equal number of seats on Council for on and off-reserve members
- ◯ a special seat on the Council for off-reserve members
- ◯ two or more councils to represent the different interests (e.g. residents, non-residents, elders, etc.)
- ◯ the number of seats for on and off-reserve councillors would depend on the breakdown of the on-reserve/off-reserve membership
- ◯ special voting rules that would allow voting of on and off-reserve councillors for some matters
- ◯ other

_____

_____

_____

_____

16. Should there be rules in your community calling for the Chief and Council to be dismissed or to resign in certain situations?

- ◯ yes
- ◯ no
- ◯ don't know
- ◯ comment

_____

_____

If so, what types of situations?

- ◯ criminal prosecution
- ◯ breach of conflict of interest rules or code of ethics
- ◯ poor health
- ◯ lack of community support
- ◯ other

_____

_____

_____

17. Would you like to see: please check one of the following that would apply to all First Nations conducting their leadership selection under the Indian Act:

- ◯ a set of very detailed rules creating one leadership selection system that would apply to all First Nations across Canada
- ◯ a few leadership selection options (each option containing detailed election rules), with individual First Nation communities able to choose one option that would apply to them
- ◯ one broad standard for a single leadership selection system (that would contain a few major principles and rules), that would apply to all First Nations across Canada – individual First Nations communities would then create their own leadership selection systems based on this standard
- ◯ other

_____

_____

_____

_____

_____

18. What type of organization should have responsibility for band elections and appeals – please check one of the following:

- ◯ Indian and Northern Affairs Canada
- ◯ Elections Canada
- ◯ independent First Nation organization
- ◯ other

_____

_____

_____

_____

_____

19. The Indian Act does not provide any direction to First Nations who want to "switch-over" (or reversions) from Indian Act leadership selection to community (custom) leadership selection. Do you want rules that would help First Nations who want to make this "switch-over"?

◯ yes ◯ no
◯ don't know

If so, what type of rules do you think might be helpful?

◯ conflict of interest
◯ code of ethics
◯ other

_____
_____

A) Accountability to First Nation Members

- Other governments in Canada have legislation which clearly sets out the different roles and responsibilities of the different parts of their governments, i.e. elected leaders and administrators (bureaucrats).
- Public participation, openness in decision-making and ways to appeal are covered by rules these governments have to follow.
- These governments also have rules in place requiring them to report on financial and program information to other levels of government, as well as to members of the public.
- The *Indian Act* does not provide direction to First Nation governments on these matters.

Questions

20. Given that separating political and administrative duties is a key part of effective governance that is normally set out in legislation, should the Chief and Council or the band administration in your community have responsibility for the following areas – please check off either the Chief and Council or the band administration but not both :

i) The hiring and firing of band employees:

developing the rules ◯ Chief & Council ◯ Band Administration
approving these rules ◯ Chief & Council ◯ Band Administration
applying these rules ◯ Chief & Council ◯ Band Administration

(i.e. doing the hiring and firing according to the rules)

ii) Setting band budgets and spending:

developing the rules ◯ Chief & Council ◯ Band Administration
approving these rules ◯ Chief & Council ◯ Band Administration
applying these rules ◯ Chief & Council ◯ Band Administration

(i.e. making and following a budget according to the rules)

iii) Setting the salaries and expenses for elected officials:

developing the rules ◯ Chief & Council ◯ Band Administration
approving these rules ◯ Chief & Council ◯ Band Administration
applying these rules ◯ Chief & Council ◯ Band Administration

(i.e. setting salaries and expenses according to the rules)

iv) The delivery of programs and services:

developing the rules ◯ Chief & Council ◯ Band Administration
approving these rules ◯ Chief & Council ◯ Band Administration
applying these rules ◯ Chief & Council ◯ Band Administration

(i.e. providing programs and services according to the rules)

v) Tendering, contracting and purchasing:

developing the rules ◯ Chief & Council ◯ Band Administration
approving these rules ◯ Chief & Council ◯ Band Administration
applying these rules ◯ Chief & Council ◯ Band Administration

(i.e. managing tendering, contracting and purchasing according to the rules)

vi) Passing and enforcing legislation, e.g.,community bylaws:

developing the rules ◯ Chief & Council ◯ Band Administration
approving these rules ◯ Chief & Council ◯ Band Administration
applying these rules ◯ Chief & Council ◯ Band Administration

(i.e. passing and enforcing by-laws according to the rules)

21. Do you think band members in your community should have the chance to be involved in developing and/or approving the rules mentioned above? i.e. should you and other members have a direct say in the way the salaries and expenses of elected officials are set, approving community by-laws and other such matters?

◯ yes ◯ no
◯ don't know

22. If the answer to Question #21 above is yes, how would you like to see this happen:

◯ referendums ◯ community meetings
◯ other

_____
_____
_____

23. Would you like rules and procedures which would give band members in your community the ability to appeal the decisions and actions of your Chief and Council?

◯ yes ◯ no ◯ don't know

◯ comment

_____

_____

_____

24. If your Chief and Council had increased powers in areas such as creating band businesses, contracting, by-laws, borrowing and going into debt, investing band money, etc. should there be guidelines and controls over the use of these powers?

◯ yes ◯ no ◯ don't know

If so, what do you suggest?

◯ community meetings to discuss major decisions

◯ publication of proposals before a decision is made

◯ regular third-party audits and reporting to the community

◯ rules around the reasons for borrowing money

◯ rules around the amounts that can be borrowed

◯ rules around the types of investments that can be made, such as low-risk, medium-risk or high-risk

◯ other

_____

_____

_____

25. Would you like to see special rules apply in order to protect the services necessary for public health and safety in your community, e.g. fire stations, policing, and health?

◯ yes ◯ no ◯ don't know

If so, what type of rules would work in your community? (If the band has financial problems in the future, these rules would make sure that these types of services would still be provided to the community).

◯ ensuring the budget process plans for this

◯ insurance against bankruptcy

◯ other

_____

_____

_____

26. What role, if any, should the Minister of Indian and Northern Affairs Canada have in each of the above areas?

◯ none ◯ advisor when requested

◯ decision-maker when requested

◯ provides protection if community system fails

◯ other

_____

_____

_____

27. Would you like to see conflict of interest guidelines apply in your community that would make sure that the band leadership, the band administration or others do not benefit from what they know as a result of the positions they hold and the decisions they make?

◯ yes ◯ no ◯ don't know

28. Would you like to see a code of ethics that would apply to your Chief and Council and those band employees who hold positions in your community's administration?

◯ yes ◯ no ◯ don't know

29. Do you want to be able to review the annual financial audits done in your community? If so, please check off one or more of the following:

◯ automatic distribution to all band members (on and off-reserve)

◯ automatic distribution to all band members and all community residents, including non-members

◯ available to individual band members (on and off-reserve) upon request

◯ available to individual band members (on and off-reserve) and individual non-member residents of the community upon request

◯ other

_____

_____

_____

_____

30. Aside from financial audits, dealt with above in Question #29, should there be guidelines in your community that would allow you and other members to get information from the band government, while at the same time protecting personal privacy?

◯ yes ◯ no

◯ don't know

31. If the answer to Question #30 is yes:

- ◯ do you want to know about everything your band government does?
- ◯ do you only want to know about those things that are most important to you? If so, what kind of information do you want to see?

_____

_____

- ◯ other

_____

_____

_____

32. Should the wider Canadian public have access to your band's annual financial audits?

◯ yes ◯ no ◯ don't know

33. How should problems arising from not following new governance legislation (such as such as financial difficulties, conflict of interest, abuse of powers, etc.) be handled in your community?

- ◯ third party management, such as receivers
- ◯ dismissal/resignation of elected officials
- ◯ other

_____

_____

_____

E. Other

34. Do you want governance legislation to be under the Indian Act or set out in a separate piece of legislation?

◯ amended *Indian Act* ◯ a new Governance Act

◯ other ◯ don't know

◯ comment

_____

_____

_____

35. Is there anything important that isn't mentioned here? If so, please tell us what you think we should hear about.

_____

_____

_____

_____

36. Are you an:

- ◯ on-reserve member of a band
- ◯ off-reserve member of a band
- ◯ non-member resident of a reserve
- ◯ other – please provide information:

_____

_____

_____

37. Which province, treaty area, territory and city/town/village do you live in?

_____

_____

_____

38. Are you:

◯ female ◯ male

39. Please check the age group you belong to:

◯ 18 – 24 ◯ 25 – 35 ◯ 36 – 45

◯ 46 – 55 ◯ 56 and over

40. Please check off one of the following that best describes your past involvement in your community:

- ◯ I have been very involved in my band's affairs
- ◯ I have sometimes been involved in my band's affairs
- ◯ I have hardly been involved in my band's affairs
- ◯ I have not been involved at all in my band's affairs
- ◯ other – please explain

_____

_____

_____

_____

_____

41. How did you become involved in consultations on this initiative?

- ◯ notice posted in band office or elsewhere on the reserve
- ◯ direct mail
- ◯ T.V. ads
- ◯ brochure
- ◯ other – please explain
- ◯ radio ads
- ◯ newspaper ads
- ◯ word of mouth

42. Have you ever been involved in past consultations? If so, which ones?

43. If you have not been involved in past consultations, why not?

- ◯ haven't been asked
- ◯ was asked but refused
- ◯ was not interested
- ◯ other
- ◯ comment

44. If you have been involved in past consultations, were you better prepared or less prepared for them than for these consultations in terms of advertising, notice of meetings, information kits, etc.?

- ◯ yes
- ◯ no
- ◯ don't know
- ◯ comment

THANK YOU FOR TAKING THE TIME TO ANSWER THE ABOVE QUESTIONS.

Published under the authority of the Minister of Indian Affairs and Northern Development
Ottawa, 2001
www.ainc-inac.gc.ca

QS-6158-060-EE-A1
Catalogue No. R2-158/8-2001E
ISBN 0-662-30644-9

© Minister of Public Works and Government Services Canada

Cette publication peut aussi être obtenue en français sous le numéro : QS-6158-060-FF-A1

Communities First:

First Nations Governance under the *Indian Act*

Discussion Questions (For Meetings)

Based on what we have heard from First Nations and others so far, there are three general subject matter areas which could be included in new governance legislation:

1) Legal Standing and Capacity;

2) Leadership Selection and Voting Rights; and

3) Accountability to First Nation Members.

For each subject area, the questions listed below are provided as a starting point for your consideration and discussion at community consultation meetings. Other questions can be included as you see fit. We also invite you to contribute your ideas or suggestions on related initiatives through this consultation process. Please note that Fact Sheets on each subject matter are included in another part of this Participant's Kit. If you wish to answer more detailed questions, this Participant's Kit also includes the *"It's Your View That Counts"* questionnaire, which you can fill out and forward directly to Indian and Northern Affairs Canada.

1) Legal Standing and Capacity:

a) Do you think your band council has the legal standing and authorities it needs to properly run your community? For example, would it help your community if your band council had clear legal standing that could not be questioned, the power to borrow and invest money, to contract for goods and services, to create band businesses, boards and agencies, to pass by-laws on the environment or to evict non-paying tenants, etc.?

b) Would you like to be involved in how the different authorities are used? If so, how?

c) Would you like your band council to have more and better ways to enforce community by-laws, such as ticketing, community service, garnishment of wages for debts owing to the First Nation, etc.?

2) Leadership Selection and Voting Rights:

a) What, if any, are your concerns about how leaders are selected in your community? How could these concerns be dealt with?

b) What eligibility rules or standards should apply to candidates who want to run as Chief or Councillor in your community?

c) What election rules and standards would you like to see in your community, e.g. term of office, appeals, removal of Chief and Councillors, etc.?

d) How would you balance the interests of on and off reserve members, for example, by organizing the band council in a way that would allow it to deal with local matters (such as garbage disposal) and general matters (such as a major commercial lease on land)?

Communities First:
First Nations Governance under the *Indian Act*

Discussion Questions (For Meetings)

Based on what we have heard from First Nations and others so far, there are three general subject matter areas which could be included in new governance legislation:

1) Legal Standing and Capacity;

2) Leadership Selection and Voting Rights; and

3) Accountability to First Nation Members.

For each subject area, the questions listed below are provided as a starting point for your consideration and discussion at community consultation meetings. Other questions can be included as you see fit. We also invite you to contribute your ideas or suggestions on related initiatives through this consultation process. Please note that Fact Sheets on each subject matter are included in another part of this Participant's Kit. If you wish to answer more detailed questions, this Participant's Kit also includes the *"It's Your View That Counts"* questionnaire, which you can fill out and forward directly to Indian and Northern Affairs Canada.

1) Legal Standing and Capacity:

a) Do you think your band council has the legal standing and authorities it needs to properly run your community? For example, would it help your community if your band council had clear legal standing that could not be questioned, the power to borrow and invest money, to contract for goods and services, to create band businesses, boards and agencies, to pass by-laws on the environment or to evict non-paying tenants, etc.?

b) Would you like to be involved in how the different authorities are used? If so, how?

c) Would you like your band council to have more and better ways to enforce community by-laws, such as ticketing, community service, garnishment of wages for debts owing to the First Nation, etc.?

2) Leadership Selection and Voting Rights:

a) What, if any, are your concerns about how leaders are selected in your community? How could these concerns be dealt with?

b) What eligibility rules or standards should apply to candidates who want to run as Chief or Councillor in your community?

c) What election rules and standards would you like to see in your community, e.g. term of office, appeals, removal of Chief and Councillors, etc.?

d) How would you balance the interests of on and off reserve members, for example, by organizing the band council in a way that would allow it to deal with local matters (such as garbage disposal) and general matters (such as a major commercial lease on land)?

3) Accountability to First Nation Members:

a) How are you now involved in your community's decision-making?

b) Are there areas that you would like to be more involved in, such as program and service delivery, issuing contracts, purchasing of goods and services, approving by-laws? If so, how would you like to be more involved?

c) What is your understanding of your community's finances? Would you like to be more involved in your community's finances, decisions about budgets, Chief and Council's salaries and expenses, expenditures, borrowing, debt, etc.? If so, how would you like to be more involved?

d) In your view, what types of things make a First Nation government more responsible, more open and better able to deal with on and off reserve members, as well as non-members who live on a reserve? For example, what are your ideas about open decision-making, conflict of interest guidelines, code of ethics, appeal procedures, available information, including regular reports from council?

e) Do you think that the political and administrative roles and responsibilities of your elected leaders and band employees need to be clearly separated? This would mean that your elected leaders would set policies and rules around such things as band housing, while your band employees would actually deal with the day-to-day business of carrying out these policies and rules.

Published under the authority of the Minister of Indian Affairs and Northern Development
Ottawa, 2001
www.ainc-inac.gc.ca

QS-6158-070-EE-A1
Catalogue No. R2-158/9-2001E
ISBN 0-662-30645-7

© Minister of Public Works and Government Services Canada

Cette publication peut aussi être obtenue en français sous le numéro : QS-6158-070-FF-A1

Communities First:

First Nations Governance under the *Indian Act*

"Reference to Committee Before Second Reading" & "Traditional"

Reference to Committee Before Second Reading Process	Traditional Process
	Minister puts bill on notice for introduction.
Minister notifies representatives of parties of referral to committee before Second Reading.	(After 2 days or more) Introduction and First Reading *(No debate or vote)*
Motion to refer to committee. Debatable for 3 hours and votable. *(No amendment)*	Second Reading Motion debatable, amendable and votable. Discussion focused on principle and object of bill.
Committee Stage Witness hearings (if any) and clause-by-clause consideration. *(Amendments not restricted to principle.)*	Committee Stage Witness hearings (if any) and clause-by-clause consideration. *(Amendments restricted by prior adoption of principle.)*
Committee reports bill with or without amendments.	Committee reports bill with or without amendments.
(After 3 days or more) Report Stage debate and concurrence and Second Reading.	*(After 2 days or more)* Report Stage debate and concurrence.
	Third Reading Motion debatable, amendable and votable. Discussion focussed on passage of bill in its final form.

Published under the authority of the Minister of Indian Affairs and Northern Development
Ottawa, 2001
www.ainc-inac.gc.ca

QS-6158-080-EE-A1
Catalogue No. R-158/10-2001E
ISBN 0-662-30646-5

© Minister of Public Works and Government Services Canada

Cette publication peut aussi être obtenue en français sous le numéro : QS-6158-080-FF-A1

Indian and Northern Affairs Canada | Affaires indiennes et du Nord Canada

Canada

www.fng-gpn.gc.ca 1-800-550-1540

Communities First:

First Nations Governance under the Indian Act

"Reference to Committee Before Second Reading" & "Traditional"

Reference to Committee Before Second Reading Process	Traditional Process
	Minister puts bill on notice for introduction.
Minister notifies representatives of parties of referral to committee before Second Reading.	**(After 2 days or more) Introduction and First Reading** *(No debate or vote)*
Motion to refer to committee. Debatable for 3 hours and votable. *(No amendment)*	**Second Reading** **Motion debatable, amendable and votable. Discussion focused on principle and object of bill.**
Committee Stage **Witness hearings (if any) and clause-by-clause consideration.** *(Amendments not restricted to principle.)*	**Committee Stage** **Witness hearings (if any) and clause-by-clause consideration.** *(Amendments restricted by prior adoption of principle.)*
Committee reports bill with or without amendments.	**Committee reports bill with or without amendments.**
(After 3 days or more) **Report Stage debate and concurrence and Second Reading.**	*(After 2 days or more)* **Report Stage debate and concurrence.**
	Third Reading **Motion debatable, amendable and votable. Discussion focussed on passage of bill in its final form.**

Published under the authority of the Minister of Indian Affairs and Northern Development
Ottawa: 2001
www.ainc-inac.gc.ca

QS-6158-080-EE-A1
Catalogue No. R-1-58/19-2001E
ISBN 0-662-30646-5

Minister of Public Works and Government Services Canada

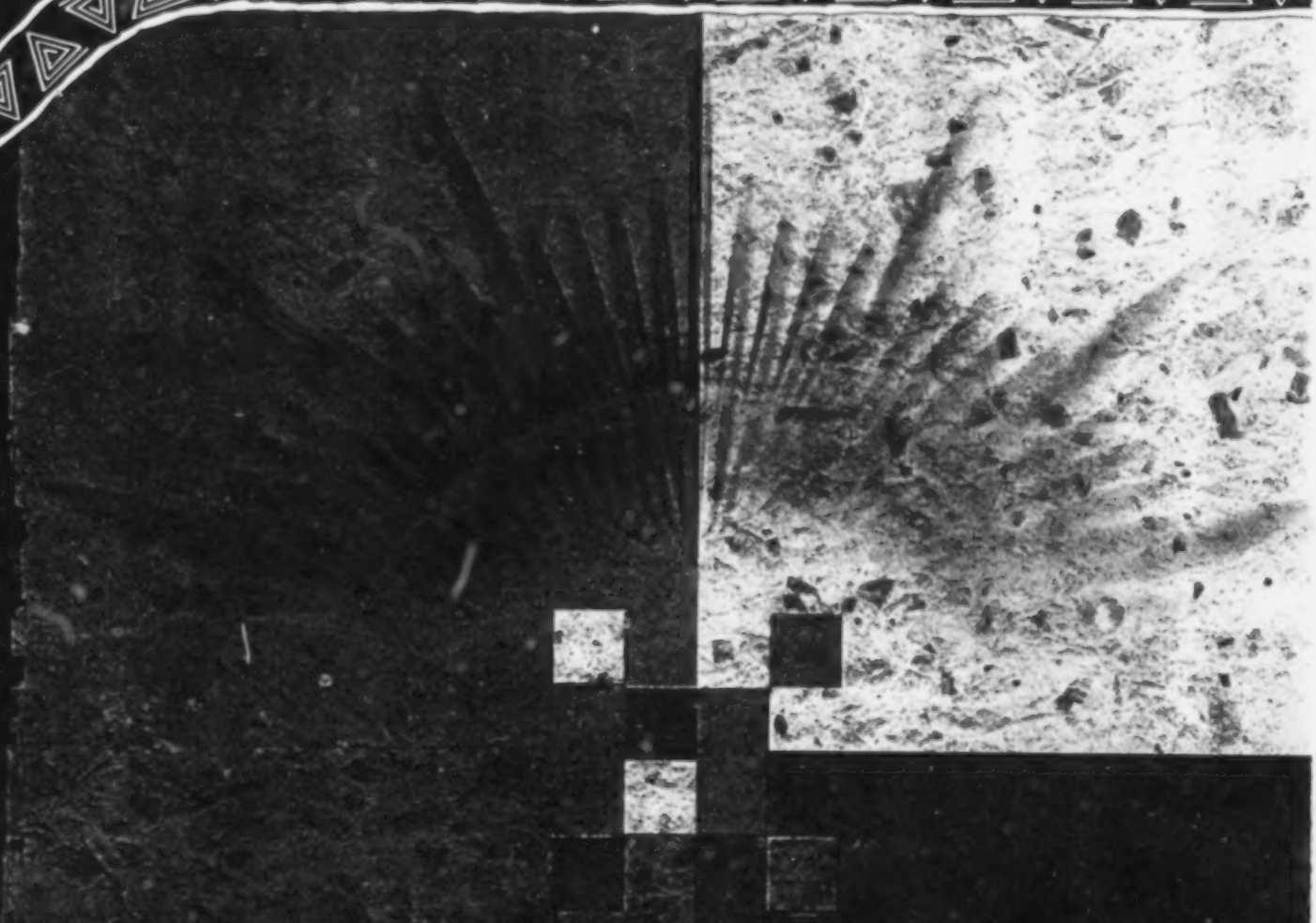
Cette publication peut aussi être obtenue en français sous le numéro QS-6158-080-FF-A1

Indian and Northern Affairs Canada / Affaires indiennes et du Nord Canada

Canada

Les collectivités d'abord

La gouvernance des Premières nations



TROUSSE SERVANT AUX CONSULTATIONS

www.gpn-fng.gc.ca

Minister of Indian Affairs
and Northern Development

Ministre des Affaires
indiennes et du Nord canadien

Ottawa, Canada K1A 0H4

1 4 MAI 2001

Les collectivités d'abord : la gouvernance des Premières nations

Cher participant,

Je veux vous parler de ce que l'on attend depuis longtemps : les outils et les pouvoirs dont votre conseil a besoin pour gouverner votre collectivité. Vous savez - beaucoup mieux que moi - que le système actuel ne fonctionne pas. Les Premières nations sont insatisfaites de la législation et des règles existantes. La *Loi sur les Indiens* ne permet pas aux Premières nations de faire face aux réalités quotidiennes et de répondre aux besoins des collectivités.

Vous mêmes, tout comme vos chefs, m'avez dit que vous souhaitiez avoir une législation qui accorderait à votre conseil plus de liberté et de latitude pour administrer les affaires courantes de vos collectivités. Vous devez alors décider quels mécanismes mettre en place pour être proche de votre gouvernement, et pour que celui-ci soit efficace et vous rende compte. Notre défi collectif est de trouver une approche qui convienne à tous. Cette initiative a pour but d'examiner l'exercice des pouvoirs sous le régime de la *Loi sur les Indiens* et de trouver un moyen de combler l'écart entre l'exercice des pouvoirs au sens de la *Loi sur les Indiens* et l'autonomie gouvernementale. Bien qu'il y ait clairement des choses à améliorer à court terme, nous devons veiller à ne pas porter préjudice aux droits ancestraux ou issus de traités, ni au processus de négociation de l'autonomie gouvernementale.

Il ne s'agit pas d'une initiative concernant ce que le gouvernement du Canada - ou Robert Nault - pense que nous devrions faire. Il s'agit plutôt de ce que *vous* pensez que nous devrions faire *ensemble* pour aider les administrations des bandes à répondre aux besoins de leurs membres et à rendre vos collectivités plus efficaces. Pour réussir, nous devons partager l'information et nous appuyer sur les meilleures pratiques, en particulier celles qu'ont utilisé les collectivités qui ont réussi à mettre en place des régimes d'exercice des pouvoirs forts. Vous êtes également nombreux à nous avoir donné votre opinion lors des discussions *Corbiere* et de l'initiative conjointe de l'Assemblée des Premières nations et du ministère des Affaires indiennes et du Nord

Canada

canadien. Nous nous appuierons sur le travail qui a été fait et les meilleures pratiques existantes.

Nous n'avons pas de programme caché, et nous ne cherchons pas non plus à obtenir des résultats déterminés à l'avance. Nous ne tentons pas, par cette initiative, de décharger le gouvernement de ses responsabilités ni modifier la relation historique spéciale entre les Premières nations et le gouvernement fédéral. Cette initiative vous offre l'occasion de nous faire part de vos réflexions et idées sur les questions qui vous concernent. Elle vous donne la possibilité de façonner l'exercice des pouvoirs dans votre collectivité, de créer un système de gouvernement stable qui fournira à votre chef et à votre conseil les outils dont ils ont besoin pour faire affaire avec le public, le secteur privé et les institutions financières, dans l'intérêt de votre collectivité.

Si je n'avais qu'un seul message à vous transmettre ce serait celui-ci : la gouvernance des Premières nations met l'accent sur les gens. L'initiative permet aux membres des Premières nations de mieux se faire entendre. Elle vise à mettre le pouvoir entre les mains des citoyens pour qu'ils puissent se doter de gouvernements mieux adaptés à leurs besoins. C'est seulement vous qui pouvez nous dire comment réaliser cela. J'encourage tout le monde à participer. Je suis convaincu qu'il en ressortira des Premières nations plus fortes, et un Canada meilleur pour nous tous.

Je vous remercie de votre participation à ce travail important.

Veuillez recevoir mes sincères salutations.

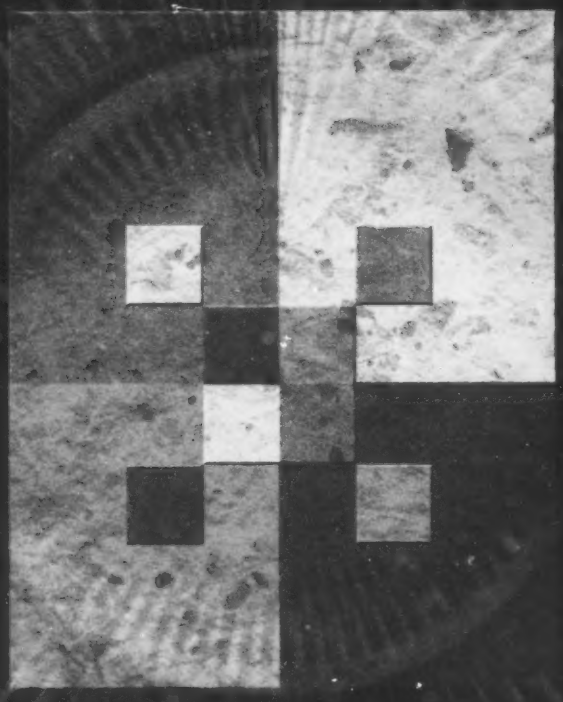
Robert D. Nault, C. P., député

Les collectivités d'abord :

La gouvernance des Premières nations

en vertu de la *Loi sur les Indiens*

DOCUMENT DE CONSULTATIONS



Affaires indiennes et du Nord Canada
Indian and Northern Affairs Canada

Canada

DOCUMENT DE CONSULTATIONS

TABLE DES MATIÈRES

1 Introduction

1 L'incidence sur les traités et sur l'autonomie gouvernementale

2 Objectifs

2 Le point de vue du ministre

3 Pourquoi a-t-on besoin d'une mesure législative relative à la gouvernance des Premières nations?

4 Changements exigés par les Premières nations

5 Sujets de discussion possibles sur la mesure législative relative à la gouvernance

5 La situation et la capacité juridiques

6 L'élection des dirigeants en vertu de la Loi sur les Indiens *et le droit de vote*

7 L'obligation de rendre des comptes aux membres des Premières nations

9 Sujets non compris dans la mesure législative relative à la gouvernance

10 Quels avantages peut retirer votre collectivité de la mesure législative relative à la gouvernance?

11 Le processus de consultation ou législatif

11 Étape pré-législative

11 Étape législative (projet de loi)

12 Étape réglementaire

13 Qui consulte-t-on?

13 Participation des Premières nations autonomes

13 Participation des Premières nations qui tiennent leurs élections selon la coutume

14 Participation des Premières nations assujetties à la Loi sur la gestion des terres des premières nations

Publié avec l'autorisation du ministre d'Affaires indiennes et du Nord Canada,
Ottawa, 2001
www.ainc-inac.gc.ca

QS-6158-090-FF-A1
N° de catalogue R2-158/1-2001F
ISBN 0-662-85922-7

© Ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

This publication is also available in English under the number : QS-6158-090-EE-A1

Introduction

Pendant un certain temps, vous entendrez souvent l'expression *gouvernance des Premières nations* dans votre collectivité, tout comme dans d'autres collectivités partout au pays. En entendant cette expression, vous vous demanderez peut-être ce qu'est la *gouvernance* et quel rapport existe entre cette question et les autres questions qui revêtent une grande importance pour les Premières nations, notamment l'autonomie gouvernementale et les traités. Lorsque nous parlons de gouvernance législative en vertu de la *Loi sur les Indiens*, nous ne parlons pas d'une gouvernance de nation à nation, ni du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale au sens de la Constitution canadienne, ni de la mise en œuvre des traités. La nouvelle mesure législative ne vise aucunement à diminuer la valeur des régimes de gouvernance choisis par les Premières nations qui ne sont pas assujetties à la *Loi sur les Indiens*. Elle ne modifiera pas la relation particulière qui existe actuellement entre les Premières nations et le gouvernement fédéral.

La Loi sur les Indiens n'a jamais conféré aux Premières nations le pouvoir d'apporter des changements dans leur collectivité en ce qui concerne leurs activités courantes, notamment dans l'emploi, les soins de santé, l'éducation, le logement et la gestion des collectivités.

Le gouvernement reconnaît que l'autonomie gouvernementale et les traités sont des éléments essentiels de la vision des Premières nations et qu'il faudra du temps pour que cette vision devienne réalité. On ne pourra régler du jour au lendemain la question de l'autonomie gouvernementale ni celle des relations issues des traités, mais les Premières nations souhaitent que des changements soient apportés le plus rapidement possible.

Dans le cadre de cette mesure, nous employons le terme *gouvernance* pour désigner tout simplement la manière dont une collectivité est administrée et les règles qui s'appliquent aux activités courantes des nombreuses Premières nations qui sont toujours assujetties à la *Loi sur les Indiens* et qui continueront de l'être pendant encore un certain temps.

Traités et autonomie gouvernementale

Les changements que pourrait entraîner la nouvelle mesure législative ne visent pas à remplacer l'autonomie gouvernementale ni la mise en œuvre des traités. Cette mesure législative relative à la gouvernance pourrait permettre de fournir les outils qui ne sont pas prévus dans la Loi sur les Indiens et qui sont nécessaires pour renforcer les collectivités et les économies. En outre, elle peut aider les Premières nations jusqu'à ce que l'autonomie gouvernementale ait été entièrement négociée et que l'on ait abordé la question de la relation issue des traités.

Lorsque nous parlons de changer les règles, il faut bien saisir que nous ne remettons pas en question les dirigeants actuels et que nous n'insinuons pas que certaines personnes ne font pas leur travail correctement. Le problème, c'est la *Loi sur les Indiens* et non les dirigeants qui doivent gérer leur collectivité en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

Traités

Les droits issus des traités sont protégés par l'article 35 de la Constitution canadienne. La mesure législative relative à la gouvernance des Premières nations ne vise pas à modifier d'une quelconque manière les traités ni les relations découlant des traités entre le gouvernement fédéral et les Premières nations. Le gouvernement fédéral prendra avant tout les mesures nécessaires pour s'assurer que la mesure législative n'aura pas comme effet indésirable de nuire aux traités ou aux relations issues des traités.

En outre, certaines collectivités ont trouvé des moyens d'améliorer la manière dont elles sont administrées, malgré les restrictions de la *Loi sur les Indiens*. Nous espérons que ces collectivités, ainsi que les collectivités autonomes et celles qui négocient actuellement l'autonomie gouvernementale, nous feront part de leurs réflexions sur cette mesure relative à la gouvernance. Leur expérience, leurs connaissances et leurs conseils serviront de fondement à notre démarche.

2

La mesure relative à la gouvernance

des Premières nations vise à fournir aux dirigeants et aux membres des Premières nations les outils dont ils ont besoin pour gouverner leur collectivité de manière efficace et équitable, des outils qui font défaut dans la *Loi sur les Indiens*. Au cours des consultations, nous espérons que vous nous direz quels outils seraient les mieux adaptés à votre collectivité. En nous fondant sur vos idées et vos recommandations, nous pourrons élaborer une mesure législative claire qui aidera les conseils de bande à administrer leur collectivité efficacement et équitablement.

Vous vous demandez sans doute pourquoi le gouvernement fédéral veut se pencher maintenant sur la question de la gouvernance. La réponse est claire. Un des thèmes principaux de *Rassembler nos forces*, la réponse du Canada au rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, est de renforcer les collectivités et les économies ainsi que d'appuyer les gens. *Rassembler nos forces* vise également à assurer que les gouvernements et les institutions des Premières nations ont l'autorité et la légitimité nécessaires pour conserver la confiance et le soutien de leurs membres (ainsi que d'autres gouvernements et institutions) afin de pouvoir gouverner efficacement dans le contexte politique et économique complexe du monde contemporain.

Dans le discours du Trône du 30 janvier 2001, le gouvernement fédéral s'est engagé à renforcer sa relation avec les peuples autochtones et à aider les Premières nations à accroître leur exercice des pouvoirs, pour leur permettre d'établir des collectivités viables, saines et stables. De plus, l'honorable Robert Nault, ministre d'Affaires indiennes et du Nord Canada, a consacré lui-même beaucoup de temps à aider les Premières nations à rendre leurs collectivités plus fortes et a déployé bien des efforts pour ce faire. Accroître l'exercice des pouvoirs renforcera les collectivités et permettra à toutes les Premières nations au Canada de jouir d'une meilleure qualité de vie.

LE POINT DE VUE DU MINISTRE

Le ministre Nault a dit très clairement dans les commentaires qu'il a faits dans l'ensemble du pays qu'il était à l'écoute des Premières nations. Il a entendu de nombreux dirigeants et membres des Premières nations lui dire qu'ils souhaitaient que des changements soient apportés à la façon dont leurs collectivités sont gouvernées en vertu de la Loi sur les Indiens. *Il répond actuellement à cet appel.*

Le ministre a affirmé que la Loi sur les Indiens *conférait au gouvernement fédéral dans son ensemble et à lui-même en tant que ministre trop de pouvoirs et d'emprise sur les peuples des Premières nations. Tout comme les Premières nations, le ministre souhaite la mise en œuvre d'une nouvelle mesure législative relative à la gouvernance (qui modifiera ou remplacera les dispositions de la* Loi sur les Indiens *en matière de gouvernance) donnant ainsi au gouvernement des Premières nations plus de souplesse et de latitude pour prendre les décisions qui touchent les collectivités autochtones.*

Bien que le ministre reconnaisse que le changement peut avoir lieu par le biais de l'autonomie gouvernementale et de l'application des traités, il sait également que cette façon de procéder prendra du temps et que les Premières nations ont besoin que le changement se produise le plus rapidement possible. Grâce à une nouvelle mesure législative permettant de mettre en place les outils nécessaires pour assurer leur gouvernance, outils qui font actuellement défaut, les Premières nations seront en mesure de traiter avec tous les gouvernements sur une base de gouvernement à gouvernement.

Le ministre a saisi l'occasion qui lui est maintenant offerte d'apporter des changements importants dans le cadre du mandat actuel de cinq ans du gouvernement fédéral. Il s'agit d'une occasion qui pourrait ne pas se présenter de nouveau dans un proche avenir.

En gardant cela à l'esprit, le ministre et l'ensemble du gouvernement fédéral sont prêts à apporter les changements nécessaires que réclament de nombreux peuples des Premières nations pour améliorer à court terme la qualité de vie dans leur collectivité.

POURQUOI A-T-ON BESOIN D'UNE MESURE LÉGISLATIVE RELATIVE À LA GOUVERNANCE DES PREMIÈRES NATIONS?

La *Loi sur les Indiens* a été adoptée en 1876. Elle reposait sur l'idée que les Premières nations étaient incapables de diriger leurs propres vies ou collectivités. Elle se fondait sur l'hypothèse que les Premières nations seraient assimilées à la longue dans l'ensemble de la société canadienne et qu'alors, cette loi ne serait plus nécessaire. C'est pourquoi la *Loi sur les Indiens* ne contient aucune directive sur la manière dont les conseils de bande pourraient diriger les affaires de leurs collectivités.

Il est nécessaire d'adopter une nouvelle mesure législative parce que la Loi sur les Indiens *est devenue anachronique. De nombreuses Premières nations ont pris de l'avance sur la* Loi. *Il est temps que toutes les Premières nations aient la possibilité d'aller de l'avant.*

Pour les Premières nations assujetties aux dispositions relatives à l'élection des dirigeants, la *Loi sur les Indiens* remplaçait la forme de pouvoir tribal de l'époque par ce qui est devenu couramment connu sous le nom d'élections tenues en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Ces élections permettaient de décider qui seraient les dirigeants de la bande. Le chef et le conseil n'avaient aucun pouvoir puisque tous les règlements découlant de la *Loi sur les Indiens* étaient établis suivant le principe hiérarchique. Autrement dit, le gouvernement et, même sans remonter très loin dans le passé, l'agent des Indiens nommé par le gouvernement, prenaient des décisions qui concernaient la collectivité autochtone. Cette situation a persisté même après que cette procédure a été modifiée et que l'agent des Indiens a disparu de la scène. Le plus souvent, la collectivité ne pouvait faire aucun changement concernant sa situation sans avoir reçu au préalable la bénédiction du responsable du district, de la région, du ministre ou du Cabinet fédéral.

En résumé, la Loi sur les Indiens *est devenue un modèle de tutelle, de contrôle et de règlement indirect, plutôt que le guide d'un gouvernement local responsable, représentatif, qui doit rendre des comptes.*

Il y en a parmi vous qui se souviennent de l'époque où les changements proposés par la collectivité devaient être autorisés par la personne responsable du bureau de district ou du bureau régional d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC), bien souvent avant même qu'ils ne soient présentés sous forme de résolution du conseil de bande. La résolution était ensuite acceptée ou rejetée par des fonctionnaires qui se trouvaient parfois à une très grande distance de là. Dans la plupart des cas, ces fonctionnaires connaissaient peu, sinon pas du tout, les gens ou leur situation. Il fallait tellement de temps et d'efforts pour suivre ce processus que, le plus souvent, les membres de la collectivité étaient exclus. La consultation avec la collectivité avait été remplacée par la négociation avec le gouvernement fédéral. En fait, en vertu de la *Loi sur les Indiens*, le chef et le conseil sont responsables devant le gouvernement fédéral, et non devant les membres des Premières nations.

Par l'entremise de la *Loi sur les Indiens*, le gouvernement continue toujours de contrôler presque tout ce qui a trait à la vie quotidienne des Premières nations. Le chef et le conseil ont peu, sinon aucun pouvoir, et les indications figurant dans la *Loi sur les Indiens* ont tendance à semer la confusion. La *Loi* ne définit pas clairement les rôles et les responsabilités des dirigeants et des membres des collectivités p. ex. quels genres de décisions les dirigeants peuvent prendre et quel rôle les membres peuvent jouer dans cette prise de décision. En outre, la *Loi* ne prévoit pas de mécanismes qui permettraient aux membres des collectivités de contester ou d'en appeler des actions ou des décisions les concernant et que prennent le conseil de bande ou d'autres institutions des Premières nations. Autrement dit, la *Loi* ne prévoit pas les mesures de contrôle dont disposent la plupart des gouvernements pour les guider dans leur travail.

Bien que la Loi sur les Indiens *ait été modifiée dans une certaine mesure en 1951, les choses n'ont pas beaucoup changé, notamment dans le domaine de la gouvernance, autrement dit de la gestion des affaires de la collectivité.*

Ces mesures de contrôle aident à établir des gouvernements stables et efficaces qui sont essentiels à la croissance et au développement économiques. En outre, la *Loi sur les Indiens* n'indique pas clairement la situation et la capacité juridiques dont les Premières nations et les conseils de bande auraient besoin pour faire des affaires dans le contexte du monde actuel.

En outre, il importe d'adopter une nouvelle mesure législative relative à la gouvernance, car il nous reste toujours à régler certaines questions soulevées par le jugement *Corbiere* rendu en 1999 par la Cour suprême du Canada. Selon ce jugement, la *Loi sur les Indiens* contrevenait aux droits à l'égalité de la *Charte canadienne des droits et libertés* des membres des Premières nations régis par la *Loi sur les Indiens*. Le tribunal a modifié la *Loi*, en invalidant la disposition portant sur le lieu de résidence des électeurs votant pour l'élection du conseil de bande et a permis aux membres qui vivent hors réserve de voter lors de ces élections. Le *Règlement sur les élections au sein des bandes d'Indiens* a été amendé en novembre 2000 pour appuyer le jugement *Corbiere*.

Il y a probablement des gens qui diront que les changements apportés à la *Loi sur les Indiens* à la suite du jugement *Corbiere* ont permis d'apporter les améliorations nécessaires. Toutefois, seulement une partie du processus d'élection a été améliorée; les Premières nations et le gouvernement fédéral doivent maintenant envisager tous les aspects d'un régime d'élection équitable, ainsi que d'autres domaines, notamment la situation et la capacité juridiques ainsi que l'obligation de rendre des comptes, qui méritent d'être étudiés. Le gouvernement s'est engagé à mener des consultations sur le changement législatif pour aborder les questions que les nouveaux règlements n'ont pas prises en considération, notamment à savoir si les membres des Premières nations qui vivent hors réserve peuvent se porter candidat au poste de conseiller et comment le conseil de bande doit être structuré pour tenir compte des intérêts de tous les membres des collectivités ainsi que d'autres questions. Il est évident que si certains problèmes ne sont pas réglés, les tribunaux s'en chargeront pour nous. Ces consultations sont indispensables pour déterminer quelles questions les Premières nations souhaitent régler et comment elles veulent le faire.

CHANGEMENTS EXIGÉS PAR LES PREMIÈRES NATIONS

Par le biais des discussions avec les collectivités des Premières nations concernant le jugement *Corbiere* et des travaux sur les élections et dans d'autres domaines faits dans le cadre de l'Initiative conjointe pour le développement économique de l'Assemblée des Premières Nations (APN) et d'AINC (Services fonciers et fiduciaires), on a dit au gouvernement fédéral qu'il fallait modifier la manière d'élire les dirigeants des Premières nations.

Les Premières nations ont affirmé qu'un avenir meilleur dépendait des modifications apportées à la LOI SUR LES INDIENS.

Simultanément, de nombreux dirigeants et membres des Premières nations ont dit qu'il fallait changer certains aspects de la *Loi sur les Indiens*, notamment ceux qui ont trait aux responsabilités politiques et financières de l'administration locale autochtone. Il y a d'autres questions, comme la situation et la capacité juridiques, qui, si elles ne sont pas réglées, entraîneront la perte d'importantes possibilités économiques et autres pour les collectivités des Premières nations.

Voici certains problèmes soulevés par les Premières nations au cours des discussions :

- ***La* Loi sur les Indiens *et ses politiques ont porté préjudice aux régimes de gouvernement des Premières nations.***
- ***La* Loi sur les Indiens *accorde très peu de latitude à l'administration locale autochtone et à la collectivité en général pour la prise de décisions.***
- ***La* Loi sur les Indiens *comporte des lacunes au chapitre de l'élection des dirigeants; ainsi il n'y a pas d'exigences concernant l'admissibilité des candidats à un poste, la durée du mandat et d'autres questions connexes.***
- ***Les droits et les intérêts de tous les membres doivent être équilibrés.***
- ***Les obligations et les responsabilités sur les plans politique et financier qui concernent la collectivité, notamment la protection des droits individuels des membres, ne sont pas comprises dans la* Loi sur les Indiens.**
- ***Les préoccupations des femmes doivent être entendues et prises en compte.***
- ***Il est essentiel que les Premières nations soient dotées de leurs propres pouvoirs locaux, étant donné que cela concerne le choix des dirigeants, les finances, la formation et d'autres affaires courantes qui influent sur la qualité de vie dans la collectivité.***

SUJETS DE DISCUSSION POSSIBLES SUR LA MESURE LÉGISLATIVE RELATIVE À LA GOUVERNANCE

Le terme *gouvernance* peut signifier beaucoup de choses pour différentes personnes. Comme nous l'avons vu auparavant, le sens le plus courant décrit les règles et les pratiques gouvernant la prise de décisions et la manière dont la collectivité est administrée. Une gouvernance efficace signifie que ces règles et pratiques sont en place pour assurer que les décisions sont prises dans l'intérêt des collectivités. Cela signifie aussi que tous les membres de la collectivité, y compris le chef et le conseil, savent comment fonctionne la collectivité.

En ce qui concerne la question du contenu de la nouvelle mesure législative, nous comptons sur les consultations pour nous aider à y répondre. En nous fondant sur les idées offertes par les Premières nations et d'autres parties intéressées, nous pouvons déjà dire que la nouvelle mesure législative prévoira les outils nécessaires à une gouvernance efficace. En intégrant cette notion dans la nouvelle mesure législative, on pourrait fournir certains outils, notamment la capacité juridique clairement définie des Premières nations de conclure des marchés et de mener d'autres activités nécessaires pour gouverner, en particulier les pouvoirs clairs et nets de faire des emprunts et des investissements ainsi que d'adopter les règlements dont votre collectivité peut avoir besoin. Cela permettrait d'établir des règles relatives aux emprunts et aux investissements visant à mieux protéger les fonds de votre collectivité et d'adopter de nouveaux modes d'élection des dirigeants, notamment du chef et des conseillers, de manière à équilibrer adéquatement les droits des membres des Premières nations qui vivent dans les réserves et ceux des membres qui vivent hors réserve. Il serait ainsi possible de définir de manière plus précise les responsabilités et les obligations de votre chef et de votre conseil à l'égard des membres des Premières nations. Cela vous donnerait l'occasion, à vous et aux autres membres, de contester les actions ou les décisions du conseil de bande ou de faire appel. Grâce à ces outils, votre conseil de bande pourrait gérer les affaires courantes de votre collectivité ainsi que consacrer son temps et son énergie aux domaines qui sont importants pour votre collectivité, notamment le développement économique et l'autonomie gouvernementale.

Nous vous consultons au sujet de cette mesure relative à la gouvernance pour connaître les changements qu'il vous semble nécessaire d'apporter dans le but de faciliter l'administration de vos collectivités, pour la rendre plus efficace et moderne. Nous vous convions également à nous faire part de vos idées ou de vos suggestions sur des mesures connexes à adopter par le biais de ce processus de consultation.

Le ministre s'est engagé à rendre des comptes aux Premières nations quant aux résultats des consultations ainsi qu'à travailler avec vos organisations nationales et régionales pour faire la synthèse des commentaires que vous apporterez.

En nous fondant sur ce que nous ont dit jusqu'à présent les Premières nations et d'autres parties concernées, nous pouvons dégager essentiellement trois sujets généraux que nous vous soumettons et qui pourraient être inclus dans la nouvelle mesure législative relative à la gouvernance :

1) LA SITUATION ET LA CAPACITÉ JURIDIQUES;

2) L'ÉLECTION DES DIRIGEANTS EN VERTU DE LA *LOI SUR LES INDIENS* ET LE DROIT DE VOTE;

3) L'OBLIGATION DE RENDRE DES COMPTES AUX MEMBRES DES PREMIÈRES NATIONS.

Ces sujets sont décrits en termes généraux ci-dessous. Pour en savoir davantage sur chacun d'eux, veuillez consulter les fiches d'information individuelles qui sont comprises dans la trousse servant aux consultations.

1) LA SITUATION ET LA CAPACITÉ JURIDIQUES

En vertu de la *Loi sur les Indiens*, en plus d'être extrêmement limités, les pouvoirs du chef et du conseil ne sont pas clairs. Ainsi, la *Loi sur les Indiens* ne précise pas la situation et la capacité juridiques des Premières nations et des conseils de bande dans certains domaines clés, c.-à-d. les Premières nations n'ont pas la capacité clairement établie d'intenter des poursuites, de conclure des marchés, de faire des emprunts etc.. Cette réalité rend la tâche difficile aux conseils qui doivent gérer les affaires courantes avec d'autres gouvernements, le secteur privé et les autres

intervenants. Au fil des ans, certaines décisions judiciaires ont reconnu que les Premières nations avaient la capacité de conclure des marchés, d'entamer des poursuites et de faire l'objet de poursuites. Toutefois, du fait que cette capacité n'est pas clairement définie dans la *Loi sur les Indiens*, l'incertitude persiste à ce chapitre.

En raison de cette incertitude juridique, il est souvent difficile pour les Premières nations de se charger d'activités gouvernementales aussi normales que la passation de marchés de produits et de services. L'emprunt d'argent peut être problématique dans certains cas et les emprunts sont consentis à des taux d'intérêt bien plus élevés qu'ils ne le sont aux autres gouvernements. En outre, la collectivité devra également avancer des fonds destinés à d'autres activités, comme une salle de loisirs, une patinoire, etc., à titre de garantie d'emprunt. Cette situation a entravé le développement économique de nombreuses collectivités.

Bien que la *Loi sur les Indiens* prévoit pour les chefs et le conseil certains pouvoirs d'adopter des règlements pratiques et utiles pour la collectivité, notamment l'imposition de taxes sur les propriétés de la réserve, de nombreux pouvoirs existants sont généralement limités à des domaines trop restreints et/ou désuets, p. ex. l'apiculture. Il n'existe aucun moyen de réglementer efficacement les activités pour protéger l'environnement de la réserve. La *Loi sur les Indiens* n'offre aucun moyen d'assurer efficacement que les gens respectent les règlements. Il n'est possible de faire observer les règlements que dans le cadre du processus pénal provincial ou fédéral. Les amendes sont souvent trop peu élevées pour être efficaces et les conseils de bande ne peuvent avoir recours aux nombreux moyens de dissuasion dont disposent d'autres gouvernements, notamment les contraventions. Pour cette raison, les pouvoirs d'adopter des règlements et de faire observer ces règlements ne répondent pas à tous les besoins des Premières nations. Sans toutefois négocier une entente d'autonomie gouvernementale entièrement nouvelle, tout conseil de bande assujetti à la *Loi sur les Indiens* a peu de moyens à sa disposition pour régler de nombreuses affaires, notamment expulser les locataires qui ne paient pas leur loyer, ce qui est un important sujet de préoccupation dans de nombreuses collectivités. Dans l'intervalle, une nouvelle mesure législative sur la gouvernance pourrait aider les collectivités à régler ce type de situation.

2) L'ÉLECTION DES DIRIGEANTS EN VERTU DE LA *LOI SUR LES INDIENS* ET LE DROIT DE VOTE

Deux types de régimes sont en place pour élire les dirigeants des Premières nations. L'un d'eux se conforme à la *Loi sur les Indiens*. Grâce au jugement *Corbiere*, le régime d'élection des chefs en vertu de la *Loi sur les Indiens* permet maintenant aux membres des Premières nations qui vivent hors réserve de voter lors des élections du chef et des conseillers (et de voter pour de nouvelles règles relatives à l'appartenance, à la vente ou la location de terres de réserve à des non-Indiens par le biais de cessions et de désignations). À la suite de discussions menées avec les Premières nations sur le jugement *Corbiere*, AINC a annoncé que des consultations sur d'autres changements seraient tenues en 2001.

La *Loi sur les Indiens* ne permet toujours qu'aux membres de la Première nation qui vivent dans les réserves, qui sont âgés au moins de 18 ans, de se porter candidat au poste de conseiller pour une durée de deux ans. Actuellement, la règle relative à la résidence ne s'applique pas au candidat au poste de chef, qui n'est pas forcé de vivre dans la réserve ou même d'être membre d'une bande. De nombreuses Premières nations ont dit qu'elles voulaient voir cela changer.

D'autre part, tous les membres (qui vivent dans des réserves et hors réserve) ont maintenant le droit égal de voter pour élire les conseillers, qui prennent des décisions sur certaines questions, notamment la prestation de services et de programmes locaux, qui ne concernent que les membres qui vivent dans les réserves. En exerçant leur droit de vote, les membres qui vivent hors réserve pourraient, sans l'avoir souhaité, empêcher le conseil de bande de répondre aux besoins des membres qui vivent dans la réserve et qui sont les plus touchés par les décisions locales. Tant qu'une loi ne tiendra pas compte de l'équilibre entre les droits de vote des membres qui vivent dans les réserves et ceux des membres qui vivent hors réserve, rien ne pourra empêcher cela de se produire. Sous sa forme actuelle, la *Loi sur les Indiens* ne fournit aucune direction ou protection dans ce type de situation.

En cas de différend au sujet d'une élection qui pourrait exiger le renvoi soit du chef ou du conseil, les électeurs des Premières nations n'ont aucun recours tant qu'une plainte n'a pas été déposée auprès du gouverneur en conseil. Ce dernier a plein pouvoir concernant la *Loi sur les Indiens* et il prend toutes les décisions liées à une plainte faite au niveau de la collectivité. En fin de compte, il pourrait en résulter plus de confusion et créer des divisions au sein d'une collectivité, ou les aggraver.

De nombreuses Premières nations ont signalé qu'il était extrêmement difficile pour le chef et le conseil de planifier efficacement les programmes, notamment les programmes de logement et de développement économique, lorsque des élections sont tenues tous les deux ans. Il faut noter que la durée du mandat d'autres gouvernements du Canada est de trois et quatre ans.

Un régime électoral équilibré, équitable et ouvert régi par la Loi sur les Indiens est aussi un élément indispensable d'une gouvernance efficace.

On observe le deuxième type de régime électoral chez les Premières nations qui ont choisi de ne pas être assujetties au régime d'élections tenues en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

Le ministre d'AINC n'a aucun pouvoir sur les élections au sein de ces Premières nations. Les collectivités qui choisissent leurs dirigeants selon la coutume ainsi que celles qui souhaitent concevoir et mettre en œuvre leurs propres régimes électoraux pourraient avoir besoin de nouveaux mécanismes qui permettraient de régler les différends sur les élections.

Les Premières nations qui ont déjà négocié des lois sur l'autonomie gouvernementale gèrent leurs propres affaires en matière d'élection et de gouvernance conformément à leurs ententes d'autonomie gouvernementale. Dans l'intervalle, la majorité des collectivités des Premières nations et le gouvernement fédéral n'ont pas d'autre choix que de se soumettre à la *Loi sur les Indiens* sous sa forme actuelle. Il est essentiel que ces collectivités aient de nouveaux moyens pour élire leurs dirigeants.

3) L'OBLIGATION DE RENDRE DES COMPTES AUX MEMBRES DES PREMIÈRES NATIONS

Une gouvernance responsable, stable et efficace est indispensable pour assurer le bien-être économique et social de toutes les collectivités. Une étude intitulée *Examen des systèmes d'obligation de rendre des comptes dans certaines sphères de compétences canadiennes et internationales* menée par la firme Kaufman, Thomas & Associates (datée de janvier 2001) porte sur les façons dont d'autres gouvernements (canadiens et étrangers) ont imposé légalement des dispositions sur l'obligation de rendre des comptes pour orienter leurs activités quotidiennes. On peut consulter cette étude sur le site Web d'AINC à l'adresse **www.gpn-fng.gc.ca**.

Il n'y a presque rien dans la *Loi sur les Indiens* concernant des règles qui permettraient de diriger les collectivités des Premières nations de manière efficace, ouverte et équitable - autrement dit, de manière responsable. Malgré cela, de nombreuses Premières nations ont déjà mis en place leurs propres systèmes en matière d'obligation de rendre des comptes et notre mesure vise à s'inspirer de ces pratiques exemplaires et à se fonder sur elles.

La *Loi sur les Indiens* étant muette sur l'obligation de rendre des comptes, les Premières nations fonctionnent dans le cadre d'ententes de contribution avec les ministères fédéraux, principalement AINC et Santé Canada, qui établissent de nombreuses modalités associées au financement des programmes et des services. Bien que ces ententes comprennent certaines règles relatives à l'obligation de rendre des comptes, elles ont leurs limites. L'une d'elles, importante, impose une obligation de rendre des comptes entre le conseil de bande et AINC (ou Santé Canada), plutôt qu'entre le conseil de bande et la collectivité.

Les membres des Premières nations n'ont, en outre, aucun contrôle sur le montant des dettes que peuvent contracter le conseil de bande ou l'administration des membres des Premières nations en leur nom parce que, là encore, la *Loi sur les Indiens* ne prescrit aucune règle ou norme à ce sujet.

Il n'y a aucune disposition dans la *Loi sur les Indiens* pour obliger les Premières nations à donner un avis des résolutions du conseil de bande qui font le compte rendu des décisions du conseil. Il en va de même pour les règlements administratifs, les rapports annuels, la comptabilité et le budget de la Première nation; de ce fait, les membres d'une Première nation ne sont souvent pas informés de ce qui se passe dans leur collectivité. En outre, les membres n'ont aucun droit clairement défini de participer à certains types de décisions, p. ex. l'établissement des budgets des Premières nations, et ils ne sont pas autorisés à recevoir de l'information à ce chapitre.

Il existe des normes en matière d'obligation de rendre des comptes dans d'autres activités de la société canadienne. Pour exercer les pouvoirs de manière efficace, il est indispensable d'avoir des normes en matière d'obligation de rendre des comptes.

La *Loi sur les Indiens* présente une autre difficulté en ce sens qu'elle ne mentionne pas que les membres des Premières nations ont le droit de poser des questions sur les décisions ou les actions du chef et du conseil ou des administrateurs des collectivités concernant leur vie quotidienne, ou même de les contester ou d'en appeler. Il en va de même pour les non membres qui vivent dans la réserve. Ce droit de contester ou d'en appeler des actions et des décisions du gouvernement des Premières nations est un élément important qui permet de s'assurer que les collectivités sont gouvernées de manière efficace et équitable. On appelle parfois ces droits, des droits de « réparation », et ils constituent un aspect important des normes en matière d'obligation de rendre des comptes.

Étant donné que la *Loi sur les Indiens* ne prévoit pas ces types de règles et de procédures, les membres sont souvent forcés de s'adresser directement à AINC ou même aux tribunaux s'ils estiment avoir subi certains torts en traitant avec le bureau de la Première nation. Il s'agit d'un type de situation très problématique qui provoque des malentendus entre les résidants, leurs amis et leurs familles, et qui crée parfois de profondes divisions au sein de la collectivité.

Une nouvelle mesure législative qui établirait des normes précises en matière d'obligation de rendre des comptes permettrait à la collectivité d'être au courant de toutes les activités de la Première nation. Ces normes pourraient s'appliquer aux emprunts, à des règles comptables appropriées, aux règles relatives à la présentation de rapports et à la diffusion d'information à la collectivité ainsi qu'aux règles générales auxquelles l'administration du bureau de la Première nation, le chef et le conseil devront se conformer pour protéger les intérêts de la collectivité et de ses membres.

Les ententes d'autonomie gouvernementale sont compliquées et les négociations prennent généralement de nombreuses années pour aboutir. Il n'est pas nécessaire de différer l'établissement d'un système de gouvernance efficace par la collectivité jusqu'à ce que les ententes d'autonomie gouvernementale aient été négociées. De plus, une gouvernance plus efficace renforcerait les gouvernements des Premières nations. Les Premières nations pourraient ainsi négocier plus facilement des ententes d'autonomie gouvernementale et réaliser plus rapidement l'autonomie gouvernementale.

SUJETS NON COMPRIS DANS LA MESURE LÉGISLATIVE RELATIVE À LA GOUVERNANCE

La nouvelle mesure législative relative à la gouvernance des Premières nations ne réglera pas toutes les préoccupations soulevées par la *Loi sur les Indiens*. Nous devons être réalistes quant à la possibilité de faire du bon travail sur un sujet aussi complexe et ambitieux, à savoir comment s'y prendre pour qu'il soit plus facile pour les conseils de bande de gouverner les collectivités de manière efficace en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Cela signifie que nous devons nous concentrer sur les domaines auxquels nous convenons d'apporter des changements.

Il y a certains domaines que la nouvelle mesure législative n'abordera pas, p. ex. le statut et l'appartenance, la prestation de programmes et de services, l'examen complet de la *Loi sur les Indiens* pour permettre de déterminer les articles pouvant être discriminatoires envers les membres des collectivités qui vivent hors réserve. Toutefois, nous faisons appel à votre patience et à votre compréhension. Si ces sujets ont de l'importance à vos yeux, n'hésitez pas à nous faire part de vos commentaires dans le cadre du présent processus de consultations ou après les consultations. Si vous soulevez, par exemple, une question qui est liée à la manière dont un *programme existant*, notamment un programme de logement, est *mis en œuvre actuellement* dans votre collectivité, elle sera soumise à l'attention du bureau régional qui s'en occupera. Par ailleurs, si votre question ou préoccupation porte sur le *changement d'une politique ou d'un programme existant dans un certain domaine*, comme celui du logement, nous ferons notre possible pour la soumettre à l'attention du ministre.

QUELS AVANTAGES PEUT RETIRER VOTRE COLLECTIVITÉ DE LA MESURE LÉGISLATIVE RELATIVE À LA GOUVERNANCE?

10

Nous avons parlé de la *Loi sur les Indiens* et de ce que la nouvelle mesure législative devrait accomplir en général. Nous avons également vu quels sujets pouvaient être inclus dans la mesure législative et ceux qui ne le seront pas.

En se fondant sur les questions discutées ci-dessus, il importe également de prendre le temps de réfléchir aux avantages que peut apporter à votre collectivité une nouvelle mesure relative à la gouvernance :

- ***La relation entre le gouvernement fédéral et les conseils de bande ainsi qu'entre les conseils de bande et les membres pourrait être plus claire.***
- ***Les conseils de bande pourraient être plus représentatifs de tous les membres et donc plus équilibrés et plus équitables aux yeux de tous les membres.***
- ***Un gouvernement de Premières nations fort et stable pourrait mieux se consacrer au développement économique, ce qui pourrait entraîner la création d'emplois pour les membres.***
- ***La Première nation pourrait opérer de manière plus ouverte et plus soutenue, ce qui faciliterait la prestation des programmes et des services existants à la collectivité.***
- ***Ces changements ne pourraient qu'améliorer la qualité de vie de l'ensemble de la collectivité.***
- ***Un chef et un conseil élus pour un mandat d'une durée suffisante, disposant d'une base de gouvernance solide, pourraient mieux se consacrer à l'autonomie gouvernementale et mener des négociations plus efficaces en ce domaine. Des conseils de bande plus forts et plus efficaces seraient mieux en mesure d'assumer les responsabilités supplémentaires que nécessite l'autonomie gouvernementale.***

La mesure relative à la gouvernance adopte une nouvelle approche à l'égard des consultations. Celles-ci visent à rejoindre le plus de gens possible par le recours à différents moyens, notamment les réunions communautaires, les envois postaux, un numéro de télécopieur sans frais **(1 866 448-4447)**, un centre d'appels **(1 800 550-1540)** et Internet pour ceux qui y ont accès (**www.gpn-fng.gc.ca**).

Le rapport des résultats des réunions de consultations aux Premières nations fait l'objet d'une grande attention, de sorte qu'à la fin du processus, les participants sauront comment leurs opinions et leurs recommandations auront été utilisées.

Les consultations ne seront pas menées une seule fois, elles se dérouleront plutôt sur une période de deux à trois ans. Le processus complet est divisé en trois parties, ou étapes, qui sont présentées ci-dessous. Nous serons clairs sur les résultats attendus de chaque étape du processus. Nous ferons également de notre mieux pour que les aînés, les femmes, les jeunes et les fonctionnaires autochtones soient inclus dans les consultations et qu'ils aient la possibilité de participer à l'élaboration de la nouvelle mesure législative relative à la gouvernance.

1) ÉTAPE PRÉ-LÉGISLATIVE

Nous en sommes maintenant à l'étape de base de la consultation auprès des Premières nations, qui a débuté en mai 2001. Elle comporte des consultations auprès des membres des Premières nations qui vivent dans les réserves et hors réserve. Il s'agit d'une étape du processus extrêmement importante, étant donné que c'est à cette étape que sont recueillies et enregistrées les réflexions, les idées, les options et les recommandations qui façonneront l'avant-projet de loi sur lequel reposera le nouveau projet de loi sur la gouvernance.

Les consultations viseront à toucher le plus grand nombre de gens possible par le recours à divers moyens, notamment des réunions communautaires et un questionnaire envoyé par la poste (voir *Votre opinion est importante* qui est compris dans la trousse du participant). Pour faciliter votre participation, nous avons créé un site Web interactif (**www.gpn-fng.gc.ca**) pour ceux qui ont accès à Internet, et mis en place un centre d'appels **(1 800 550-1540)** et un numéro de télécopieur sans frais (**1 866 448-4447**). Les rapports des réunions communautaires seront disponibles rapidement, c.-à-d. les rapports sommaires qui donnent les grandes lignes des principaux éléments de la rétroaction seront établis dans les 24 heures suivant une réunion. Les rapports complets destinés aux collectivités seront adressés aux bureaux des conseils de bande (et à d'autres endroits, le cas échéant).

En se fondant sur l'information reçue à cette étape, la rédaction d'un projet de loi, que l'on pourrait peut-être appeler « projet de loi sur la gouvernance des Premières nations » pourra commencer.

2) ÉTAPE LÉGISLATIVE (DÉPÔT DU PROJET DE LOI AU PARLEMENT)

Lorsque les consultations auprès de la collectivité et l'étape initiale de la rédaction seront terminées, le ministre d'AINC présentera alors l'avant-projet de loi au Cabinet fédéral. S'il est approuvé, le ministre le présentera à tous les députés de la Chambre des communes. À cette étape, cela ne veut pas dire que le projet a été adopté. Cela veut simplement dire qu'il a été présenté sous sa forme de base au Parlement. Cela étant fait, le ministre espère que le projet sera renvoyé devant un comité parlementaire, qui est normalement composé de députés de tous les partis politiques. Par le biais du processus d'examen du comité, le Parlement sera encouragé à entendre les Premières nations à cette étape pour que l'avant-projet soit le plus souple possible et pour l'améliorer avant de le soumettre au vote final. Le processus devant le comité parlementaire peut offrir une autre occasion de le modifier et de le peaufiner, en écoutant d'autres recommandations et présentations des membres et des organisations des Premières nations, ainsi que des autres parties intéressées. En se fondant sur toute cette information, il est encore possible de modifier le projet de loi.

Les changements apportés durant l'étape législative ne sont pas différents de ceux qui sont faits au cours d'une réunion d'un conseil de bande ou d'une organisation autochtone lorsqu'un participant propose une motion et que l'on décide, après discussion, de la formuler différemment ou de la modifier d'une façon ou d'une autre.

Après être passé devant le comité parlementaire (avec toutes les modifications résultant des consultations du comité parlementaire avec les Premières nations et les autres parties concernées), le projet de loi sera renvoyé devant la Chambre des communes pour une deuxième lecture. Une fois que les membres du Parlement auront discuté du projet de loi, celui-ci sera renvoyé en troisième lecture, avant le vote des députés. Si la majorité d'entre eux votent en sa faveur, il sera présenté au Sénat qui en discutera. Si le Parlement est d'accord, le projet de loi recevra la sanction royale du gouverneur général.

3) ÉTAPE RÉGLEMENTAIRE

Une fois le projet de loi adopté, on procédera à d'autres consultations à l'échelle des collectivités portant sur la réglementation fédérale ou des Premières nations qui pourrait être nécessaire pour appliquer la nouvelle mesure relative à la gouvernance. Cette réglementation pourrait indiquer avec précision comment fonctionnera la loi pour les Premières nations. Les points pouvant faire l'objet de consultations ont trait notamment aux appels en matière d'élection, aux bureaux de scrutin, aux élections partielles ou autres moyens de combler les vacances au sein du conseil, aux procédures du conseil de bande, aux lignes directrices sur les conflits d'intérêts, aux codes déontologiques.

À l'étape 3 (étape réglementaire), nous consulterons les collectivités sur les besoins de formation, de financement et de ressources humaines pour appliquer la nouvelle mesure législative relative à la gouvernance des Premières nations.

À cette étape, les consultations porteront également sur les besoins en matière de formation et de dotation des Premières nations pour leur permettre d'appliquer la nouvelle mesure législative. Nous discutons des besoins en matière de dotation et de formation au cours de cette troisième étape pour la simple et bonne raison que nous ne pourrons définir clairement l'importance de ces besoins que lorsque nous connaîtrons la teneur de la loi. Si le projet de loi est adopté, cette étape devrait être terminée d'ici avril 2003. Après cette étape, la mesure législative relative à la gouvernance, y compris tout règlement, entrera en vigueur.

QUI CONSULTE-T-ON?

Affaires indiennes et du Nord Canada *consulte tous ceux qui sont directement ou indirectement concernés par la gouvernance de la collectivité en ce qui a trait aux changements dont il faut discuter et qui seront apportés au système actuel. Des consultations seront menées partout au Canada et elles comprendront :*

- ***les quatre organismes nationaux des Premières nations (Assemblée des Premières Nations (APN); Association nationale des centres d'amitié (ANCA); Association des femmes autochtones du Canada (AFAC); Congrès des Peuples Autochtones (CPA);***
- ***les organismes régionaux des Premières nations;***
- ***les dirigeants des collectivités des Premières nations;***
- ***les administrateurs des Premières nations;***
- ***les membres des Premières nations qui vivent dans les réserves;***
- ***les membres des Premières nations qui vivent hors des réserves;***
- ***les femmes des Premières nations;***
- ***la population en général.***

PARTICIPATION DES PREMIÈRES NATIONS AUTONOMES

Une fois que les Premières nations auront ratifié des ententes d'autonomie gouvernementale et que les lois de mise en œuvre de ces ententes auront été adoptées, ces Premières nations ne sont plus assujetties à la *Loi sur les Indiens*. La nouvelle mesure législative relative à la gouvernance des Premières nations ne s'appliquera plus aux Premières nations autonomes, étant donné qu'elle ne ferait que remplacer les dispositions liées à la gouvernance de la *Loi sur les Indiens*. Même lorsque les Premières nations autonomes ne seront plus régies par la *Loi sur les Indiens* ou par une nouvelle mesure relative à la gouvernance, elles seront conviées à participer aux consultations pour faire part de leurs expériences et offrir de précieux conseils.

PARTICIPATION DES PREMIÈRES NATIONS QUI TIENNENT LEURS ÉLECTIONS SELON LA COUTUME

Certaines Premières nations n'élisent pas leurs dirigeants en vertu de la *Loi sur les Indiens*, mais suivant leurs propres processus d'élection axé sur la coutume (parfois appelées élections communautaires selon la coutume). Toutefois, la mesure législative relative à la gouvernance des Premières nations pourrait également traiter des questions liées à la gouvernance autres que le choix des dirigeants, notamment la situation et la capacité juridiques de la Première nation et du conseil de bande ainsi que l'obligation du chef et du conseil de rendre des comptes aux membres. Ces questions s'appliqueraient aussi aux Premières nations assujetties aux régimes d'élection des dirigeants selon la coutume.

En outre, de nombreuses collectivités qui organisent leurs élections selon la coutume ont établi des régimes d'élection qui pourraient être riches en enseignements. Par conséquent, on invitera les Premières nations qui élisent leurs dirigeants selon la coutume à participer aux consultations pour partager leur expérience et leurs connaissances ainsi que pour offrir de précieux conseils.

14

PARTICIPATION DES PREMIÈRES NATIONS ASSUJETTIES À LA *LOI SUR LA GESTION DES TERRES DES PREMIÈRES NATIONS*

Un certain nombre de Premières nations ont choisi de gérer leurs terres sous l'égide de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations (LGTPN)*. Une fois que les Premières nations ont fait ce choix, elles ne sont plus assujetties aux dispositions sur la gestion des terres relative à la *Loi sur les Indiens* qui s'appliquent aux terres de réserve. Toutefois, les autres dispositions de la *Loi sur les Indiens* s'appliquent toujours, notamment l'élection des dirigeants si ces Premières nations n'ont pas adopté le régime d'élection selon la coutume.

Bien que la nouvelle mesure législative sur la gouvernance des Premières nations soit entièrement distincte de la LGPTN, elle peut contribuer à rendre le gouvernement des Premières nations plus fort et mieux préparé à exercer des pouvoirs accrus notamment dans le domaine de la gestion des terres. On invitera également les Premières nations qui sont assujetties à la LGTPN à participer pour partager leur expérience et leurs connaissances ainsi que pour offrir de précieux conseils.

Les collectivités d'abord :

La gouvernance des Premières nations en vertu de la *Loi sur les Indiens*

QUI est concerné par la mesure législative relative à la gouvernance des Premières nations? Qui consulte-t-on?

La nouvelle mesure législative relative à la gouvernance des Premières nations pourrait concerner les collectivités qui sont assujetties à la *Loi sur les Indiens*. Les collectivités qui n'élisent pas leurs dirigeants en vertu de la *Loi sur les Indiens* (mais suivant leur coutume) pourraient elles aussi être touchées par les changements apportés dans d'autres domaines, notamment en matière de l'établissement d'une situation juridique claire, de pouvoirs accrus et d'une plus grande obligation de rendre des comptes sur les plans politique et financier. La nouvelle mesure législative ne concernerait absolument pas les Premières nations qui sont autonomes conformément aux dispositions de la loi actuellement en vigueur.

Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) discute avec les chefs et les membres des Premières nations, les principaux organismes du pays, notamment l'Assemblée des Premières Nations (APN), l'Association nationale des centres d'amitié (ANCA), l'Association des femmes autochtones du Canada (AFAC), le Congrès des Peuples Autochtones (CPA), ainsi que les organismes régionaux des Premières nations, les conseils de bande et les autres groupes représentatifs. Le Ministère souhaite recueillir l'opinion du plus grand nombre de gens possible, notamment des sages, des femmes, des jeunes des Premières nations et des fonctionnaires d'origine autochtone. Par ailleurs, AINC prévoit des séances de partage de l'information et des mises à jour régulières pour que chacun soit informé de l'évolution du dossier. Nous vous ferons connaître les résultats des consultations et des options que nous élaborerons conjointement avant le dépôt du projet de loi au Parlement.

QU'entend-on par la gouvernance des Premières nations?

Pour répondre à cette question, nous devons d'abord préciser ce que n'est pas la gouvernance des Premières nations. La gouvernance législative en vertu de la *Loi sur les Indiens* ne comprend ni un gouvernement de nation à nation, ni le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale en vertu de la Constitution canadienne, ni l'application des dispositions des traités. L'article 35 de la Constitution canadienne protège les droits issus des traités. La nouvelle mesure législative ne vise pas non plus à modifier la relation historique spéciale établie entre les Premières nations et le gouvernement fédéral.

Nous utilisons le terme *gouvernance* afin d'illustrer le système de gestion en vigueur dans une collectivité et de rendre compte des règles s'appliquant au fonctionnement quotidien de nombreuses Premières nations toujours assujetties à la *Loi sur les Indiens*, qui le resteront jusqu'à ce qu'elles choisissent l'autonomie gouvernementale ou qu'une entente soit conclue sur la mise en œuvre des traités existants. Comme les consultations devraient nous permettre de répondre à cette question, nous ne pouvons pas dire exactement ce que contiendra la nouvelle mesure législative. Celle-ci se fondera sur les idées offertes par les Premières nations et les autres intervenants et elle reposera sur la notion de *gouvernance efficace*. De plus, elle pourrait aborder les sujets généraux suivants :

1) *La situation et la capacité juridiques;*
2) *L'élection des dirigeants et le droit de vote;*
3) *L'obligation de rendre des comptes aux membres des Premières nations.*

Affaires indiennes et du Nord Canada | Indian and Northern Affairs Canada

Canada

www.gpn-fng.gc.ca 1 800 550-1540

Les collectivités d'abord :

la gouvernance des Premières nations en vertu de la *Loi sur les Indiens*

Qui? Quoi? Quand? Où? Pourquoi?

QUI est concerné par la mesure législative relative à la gouvernance des Premières nations? Qui consulte-t-on?

La nouvelle mesure législative relative à la gouvernance des Premières nations pourrait concerner les collectivités qui sont assujetties à la *Loi sur les Indiens*. Les collectivités qui n'élisent pas leurs dirigeants en vertu de la *Loi sur les Indiens* (mais suivant leur coutume) pourraient elles aussi être touchées par les changements apportés dans d'autres domaines, notamment en matière de l'établissement d'une situation juridique claire, de pouvoirs accrus et d'une plus grande obligation de rendre des comptes sur les plans politique et financier. La nouvelle mesure législative ne concernerait absolument pas les Premières nations qui sont autonomes conformément aux dispositions de la loi actuellement en vigueur.

Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) discute avec les chefs et les membres des Premières nations, les principaux organismes du pays, notamment l'Assemblée des Premières Nations (APN), l'Association nationale des centres d'amitié (ANCA), l'Association des femmes autochtones du Canada (AFAC), le Congrès des Peuples Autochtones (CPA), ainsi que les organismes régionaux des Premières nations, les conseils de bande et les autres groupes représentatifs. Le Ministère souhaite recueillir l'opinion du plus grand nombre de gens possible, notamment des aînés, des femmes, des jeunes des Premières nations et des fonctionnaires d'origine autochtone. Par ailleurs, AINC prévoit des séances de partage de l'information et des mises à jour régulières pour que chacun soit informé de l'évolution du dossier. Nous vous ferons connaître les résultats des consultations et des options que nous élaborerons conjointement avant le dépôt du projet de loi au Parlement.

QU'entend-on par la gouvernance des Premières nations?

Pour répondre à cette question, nous devons d'abord préciser ce que n'est pas la gouvernance des Premières nations. La gouvernance législative en vertu de la *Loi sur les Indiens* ne comprend ni un gouvernement de nation à nation, ni le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale en vertu de la Constitution canadienne, ni l'application des dispositions des traités. L'article 35 de la Constitution canadienne protège les droits issus des traités. La nouvelle mesure législative ne vise pas non plus à modifier la relation historique spéciale établie entre les Premières nations et le gouvernement fédéral.

Nous utilisons le terme *gouvernance* afin d'illustrer le système de gestion en vigueur dans une collectivité et de rendre compte des règles s'appliquant au fonctionnement quotidien de nombreuses Premières nations toujours assujetties à la *Loi sur les Indiens*, qui le resteront jusqu'à ce qu'elles choisissent l'autonomie gouvernementale ou qu'une entente soit conclue sur la mise en œuvre des traités existants. Comme les consultations devraient nous permettre de répondre à cette question, nous ne pouvons pas dire exactement ce que contiendra la nouvelle mesure législative. Celle-ci se fondera sur les idées offertes par les Premières nations et les autres intervenants et elle reposera sur la notion de *gouvernance efficace*. De plus, elle pourrait aborder les sujets généraux suivants :

1) *La situation et la capacité juridiques;*

2) *L'élection des dirigeants et le droit de vote;*

3) *L'obligation de rendre des comptes aux membres des Premières nations.*

Canada

OÙ et comment sont menées les consultations?

De concert avec les partenaires des Premières nations, nous élaborons actuellement des plans régionaux afin de joindre le plus de collectivités possible par l'entremise de réunions communautaires tenues aux quatre coins du pays. Les personnes intéressées peuvent faire parvenir directement leurs commentaires à AINC. Le contenu de la trousse du participant sera publié dans un site Web, notamment le questionnaire *Votre opinion est importante* auquel peuvent répondre les personnes concernées. Vous pourrez répondre au même questionnaire en téléphonant au centre d'appels. De plus, nous pouvons vous envoyer une brochure comprenant ce même questionnaire par la poste. Vous pouvez nous faire parvenir vos commentaires par la poste ou par télécopieur (vos renseignements personnels resteront confidentiels conformément à la *Loi sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels* du Canada). Vous pouvez également nous transmettre vos commentaires aux adresses et numéros suivants :

Adresse postale :
Affaires indiennes et du Nord Canada
10, rue Wellington
OTTAWA (Ontario) K1A 0H4
(une enveloppe-réponse affranchie est incluse)

Numéro de télécopieur sans frais : 1 866 448-4447

Numéro de téléphone sans frais du centre d'appels : 1 800 550-1540

Adresse du site Internet :
www.fng-gpn.gc.ca (Le bureau de votre conseil saura si votre collectivité a accès à Rescol, qui vous conduira au site Internet traitant de la gouvernance des Premières nations.)

QUAND les consultations auront-elles lieu et QUAND la mesure législative sera-t-elle adoptée?

Le processus de consultations se déroule en trois grandes étapes : 1) l'étape de consultations de la collectivité qui a lieu actuellement (depuis mai 2001) et qui nous permet de recueillir l'information dont nous avons besoin pour rédiger et déposer un projet de loi à la Chambre des communes; 2) l'étape de l'examen parlementaire du projet de loi (notamment les discussions avec les témoins et les représentants des Premières nations) et l'adoption de la nouvelle mesure législative; 3) l'étape de l'élaboration et de l'adoption de tout règlement ou de toute loi des Premières nations pouvant être nécessaire pour que la nouvelle mesure législative entre en vigueur. L'ensemble du processus durera entre deux et trois ans. Il est important de souligner que nous n'avons pas encore rédigé le projet de loi et que nous ne commencerons à le rédiger qu'une fois que nous aurons obtenu les résultats des consultations.

POURQUOI le gouvernement souhaite-t-il adopter une nouvelle mesure législative relative à la gouvernance des Premières nations?

Le ministre n'affirme pas qu'une nouvelle mesure législative est nécessaire parce que quelques personnes ne font pas correctement leur travail. Le ministre s'entend avec les Premières nations pour dire que la *Loi sur les indiens* ne répond pas aux questions qui préoccupent les Autochtones. En effet, la *Loi* est désuète et elle ne peut donner aux gouvernements des Premières nations les outils dont ils ont besoin pour accomplir leurs tâches dans le monde contemporain. Les études ont montré qu'une saine gouvernance était la clé de voûte d'une croissance économique régulière et forte ainsi que du développement de saines collectivités.

Le gouvernement reconnaît que les Premières nations considèrent l'autonomie gouvernementale et les traités comme des éléments essentiels de la gouvernance. En outre, il sait que du temps sera nécessaire avant que leur vision de la gouvernance se concrétise pour toutes les Premières nations. Entre-temps, des changements concrets doivent être apportés à la *Loi sur les Indiens* pour que les Premières nations gèrent efficacement leurs affaires quotidiennes. Étant donné que le jugement *Corbiere* de la Cour suprême n'a réglé qu'une partie des difficultés liées aux élections en vertu de la *Loi sur les Indiens*, nous devons continuer de chercher le meilleur moyen de mettre en place un régime équilibré d'élection des dirigeants en vertu de la *Loi*. En outre, le jugement *Corbiere* n'a pas traité les questions qui sont étroitement liées à une saine gouvernance, notamment la question de la situation et de la capacité juridiques et celle des droits des membres d'avoir des gouvernements qui leur rendent des comptes.

Les discussions relatives à l'initiative conjointe et au jugement *Corbiere* nous ont également appris que les Premières nations sont insatisfaites de l'actuelle *Loi sur les Indiens* et des défis qui en découlent en matière de gouvernance. Souvent, les Premières nations discutent de ces questions. En effet, elles souhaitent plus de liberté et de responsabilités pour gouverner leur collectivité conformément à leurs besoins. À l'instar des Premières nations, le ministre veut que la nouvelle mesure législative relative à la gouvernance donne aux gouvernements des Premières nations les outils qu'ils demandent.

Publié avec l'autorisation du ministre d'Affaires indiennes et du Nord Canada,
Ottawa, 2001
www.ainc-inac.gc.ca

QS-6158-010-FF-A1
N° de catalogue R2-158/3-2001F
ISBN 0-662-85924-3

© Ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

This publication is also available in English under the number QS-6158-010-EE-A1

Les collectivités d'abord :

La gouvernance des Premières nations en vertu de la *Loi sur les Indiens*

Introduction

Pendant un certain temps, vous entendrez souvent l'expression *gouvernance des Premières nations* dans votre collectivité, tout comme dans d'autres collectivités partout au pays. En entendant cette expression, vous vous demanderez peut-être ce qu'est la *gouvernance* et quel rapport existe entre cette question et les autres questions qui revêtent une grande importance pour les Premières nations, notamment l'autonomie gouvernementale et les traités. Lorsque nous parlons de gouvernance législative en vertu de la *Loi sur les Indiens*, nous ne parlons pas d'une gouvernance de nation à nation, ni du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale au sens de la Constitution canadienne, ni de la mise en œuvre des traités. La nouvelle mesure législative ne vise aucunement à diminuer la valeur des régimes de gouvernance choisis par les Premières nations qui ne sont pas assujetties à la *Loi sur les Indiens*. Elle ne modifiera pas la relation particulière qui existe actuellement entre les Premières nations et le gouvernement fédéral

La Loi sur les Indiens n'a jamais conféré aux Premières nations le pouvoir d'apporter des changements dans leur collectivité en ce qui concerne leurs activités courantes, notamment dans l'emploi, les soins de santé, l'éducation, le logement et la gestion des collectivités.

Le gouvernement reconnaît que l'autonomie gouvernementale et les traités sont des éléments essentiels de la vision des Premières nations et qu'il faudra du temps pour que cette vision devienne réalité. On ne pourra régler du jour au lendemain la question de l'autonomie gouvernementale ni celle des relations issues des traités, mais les Premières nations souhaitent que des changements soient apportés le plus rapidement possible.

Dans le cadre de cette mesure, nous employons le terme *gouvernance* pour désigner tout simplement la manière dont une collectivité est administrée et les règles qui s'appliquent aux activités courantes des nombreuses Premières nations qui sont toujours assujetties à la *Loi sur les Indiens* et qui continueront de l'être pendant encore un certain temps.

Traités et autonomie gouvernementale

Les changements que pourrait entraîner la nouvelle mesure législative ne visent pas à remplacer l'autonomie gouvernementale ni la mise en œuvre des traités. Cette mesure législative relative à la gouvernance pourrait permettre de fournir les outils qui ne sont pas prévus dans la Loi sur les Indiens et qui sont nécessaires pour renforcer les collectivités et les économies. En outre, elle peut aider les Premières nations jusqu'à ce que l'autonomie gouvernementale ait été entièrement négociée et que l'on ait abordé la question de la relation issue des traités.

Lorsque nous parlons de changer les règles, il faut bien saisir que nous ne remettons pas en question les dirigeants actuels et que nous n'insinuons pas que certaines personnes ne font pas leur travail correctement. Le problème, c'est la *Loi sur les Indiens* et non les dirigeants qui doivent gérer leur collectivité en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

En outre, certaines collectivités ont trouvé des moyens d'améliorer la manière dont elles sont administrées, malgré les restrictions de la *Loi sur les Indiens*. Nous espérons que ces collectivités, ainsi que les collectivités autonomes et celles qui négocient actuellement l'autonomie gouvernementale, nous feront part de leurs réflexions sur cette mesure relative à la gouvernance. Leur expérience, leurs connaissances et leurs conseils serviront de fondement à notre démarche.

Affaires indiennes et du Nord Canada
Indian and Northern Affairs Canada
Canada

www.ainc-inac.gc.ca
1 800 550-1540

Les collectivités d'abord :

La gouvernance des Premières nations en vertu de la *Loi sur les Indiens*

Document de consultation

Introduction

Pendant un certain temps, vous entendrez souvent l'expression *gouvernance des Premières nations* dans votre collectivité, tout comme dans d'autres collectivités partout au pays. En entendant cette expression, vous vous demanderez peut-être ce qu'est la *gouvernance* et quel rapport existe entre cette question et les autres questions qui revêtent une grande importance pour les Premières nations, notamment l'autonomie gouvernementale et les traités. Lorsque nous parlons de gouvernance législative en vertu de la *Loi sur les Indiens*, nous ne parlons pas d'une gouvernance de nation à nation, ni du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale au sens de la Constitution canadienne, ni de la mise en œuvre des traités. La nouvelle mesure législative ne vise aucunement à diminuer la valeur des régimes de gouvernance choisis par les Premières nations qui ne sont pas assujetties à la *Loi sur les Indiens*. Elle ne modifiera pas la relation particulière qui existe actuellement entre les Premières nations et le gouvernement fédéral

La Loi sur les Indiens n'a jamais conféré aux Premières nations le pouvoir d'apporter des changements dans leur collectivité en ce qui concerne leurs activités courantes, notamment dans l'emploi, les soins de santé, l'éducation, le logement et la gestion des collectivités.

Le gouvernement reconnaît que l'autonomie gouvernementale et les traités sont des éléments essentiels de la vision des Premières nations et qu'il faudra du temps pour que cette vision devienne réalité. On ne pourra régler du jour au lendemain la question de l'autonomie gouvernementale ni celle des relations issues des traités, mais les Premières nations souhaitent que des changements soient apportés le plus rapidement possible.

Dans le cadre de cette mesure, nous employons le terme *gouvernance* pour désigner tout simplement la manière dont une collectivité est administrée et les règles qui s'appliquent aux activités courantes des nombreuses Premières nations qui sont toujours assujetties à la *Loi sur les Indiens* et qui continueront de l'être pendant encore un certain temps.

Traités et autonomie gouvernementale

Les changements que pourrait entraîner la nouvelle mesure législative ne visent pas à remplacer l'autonomie gouvernementale ni la mise en œuvre des traités. Cette mesure législative relative à la gouvernance pourrait permettre de fournir les outils qui ne sont pas prévus dans la Loi sur les Indiens et qui sont nécessaires pour renforcer les collectivités et les économies. En outre, elle peut aider les Premières nations jusqu'à ce que l'autonomie gouvernementale ait été entièrement négociée et que l'on ait abordé la question de la relation issue des traités.

Lorsque nous parlons de changer les règles, il faut bien saisir que nous ne remettons pas en question les dirigeants actuels et que nous n'insinuons pas que certaines personnes ne font pas leur travail correctement. Le problème, c'est la *Loi sur les Indiens* et non les dirigeants qui doivent gérer leur collectivité en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

En outre, certaines collectivités ont trouvé des moyens d'améliorer la manière dont elles sont administrées, malgré les restrictions de la *Loi sur les Indiens*. Nous espérons que ces collectivités, ainsi que les collectivités autonomes et celles qui négocient actuellement l'autonomie gouvernementale, nous feront part de leurs réflexions sur cette mesure relative à la gouvernance. Leur expérience, leurs connaissances et leurs conseils serviront de fondement à notre démarche.

Affaires indiennes et du Nord Canada | Indian and Northern Affairs Canada

Canada

www.gpn-fng.gc.ca | 1 800 550-1540

TRAITÉS

Les droits issus des traités sont protégés par l'article 35 de la Constitution canadienne. La mesure législative relative à la gouvernance des Premières nations ne vise pas à modifier d'une quelconque manière les traités ni les relations découlant des traités entre le gouvernement fédéral et les Premières nations. Le gouvernement fédéral prendra avant tout les mesures nécessaires pour s'assurer que la mesure législative n'aura pas comme effet indésirable de nuire aux traités ou aux relations issues des traités.

OBJECTIFS

La mesure relative à la gouvernance des Premières nations vise à fournir aux dirigeants et aux membres des Premières nations les outils dont ils ont besoin pour gouverner leur collectivité de manière efficace et équitable, des outils qui font défaut dans la *Loi sur les Indiens*. Au cours des consultations, nous espérons que vous nous direz quels outils seraient les mieux adaptés à votre collectivité. En nous fondant sur vos idées et vos recommandations, nous pourrons élaborer une mesure législative claire qui aidera les conseils de bande à administrer leur collectivité efficacement et équitablement.

Vous vous demandez sans doute pourquoi le gouvernement fédéral veut se pencher maintenant sur la question de la gouvernance. La réponse est claire. Un des thèmes principaux de *Rassembler nos forces*, la réponse du Canada au rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, est de renforcer les collectivités et les économies ainsi que d'appuyer les gens. *Rassembler nos forces* vise également à assurer que les gouvernements et les institutions des Premières nations ont l'autorité et la légitimité nécessaires pour conserver la confiance et le soutien de leurs membres (ainsi que d'autres gouvernements et institutions) pour pouvoir gouverner efficacement dans le contexte politique et économique complexe du monde contemporain.

Dans le discours du Trône du 30 janvier 2001, le gouvernement fédéral s'est engagé à renforcer sa relation avec les peuples autochtones et à aider les Premières nations à accroître leur exercice des pouvoirs, pour leur permettre d'établir des collectivités viables, saines et stables. De plus, l'honorable Robert Nault, ministre d'Affaires indiennes et du Nord Canada, a consacré lui-même beaucoup de temps à aider les Premières nations à rendre leurs collectivités plus fortes et a déployé bien des efforts pour ce faire. Accroître l'exercice des pouvoirs renforcera les collectivités et permettra à toutes les Premières nations au Canada de jouir d'une meilleure qualité de vie.

Le ministre a saisi l'occasion qui lui est maintenant offerte d'apporter des changements importants dans le cadre du mandat actuel de cinq ans du gouvernement fédéral. Il s'agit d'une occasion qui pourrait ne pas se présenter de nouveau dans un proche avenir.

En gardant cela à l'esprit, le ministre et l'ensemble du gouvernement fédéral sont prêts à apporter les changements nécessaires que réclament de nombreux peuples des Premières nations pour améliorer à court terme la qualité de vie dans leur collectivité.

Vous trouverez dans votre trousse servant aux consultations une version intégrale du *Document de consultations* aux fins d'utilisation.

LE POINT DE VUE DU MINISTRE

Le ministre Nault a dit très clairement dans les commentaires qu'il a faits dans l'ensemble du pays qu'il était à l'écoute des Premières nations. Il a entendu de nombreux dirigeants et membres des Premières nations lui dire qu'ils souhaitaient que des changements soient apportés à la façon dont leurs collectivités sont gouvernées en vertu de la Loi sur les Indiens. *Il répond actuellement à cet appel.*

Le ministre a affirmé que la Loi sur les Indiens *conférait au gouvernement fédéral dans son ensemble et à lui-même en tant que ministre trop de pouvoirs et d'emprise sur les peuples des Premières nations. Tout comme les Premières nations, le ministre souhaite la mise en œuvre d'une nouvelle mesure législative relative à la gouvernance (qui modifiera ou remplacera les dispositions de la* Loi sur les Indiens *en matière de gouvernance) donnant ainsi au gouvernement des Premières nations plus de souplesse et de latitude pour prendre les décisions qui touchent les collectivités autochtones.*

Bien que le ministre reconnaisse que le changement peut avoir lieu par le biais de l'autonomie gouvernementale et de l'application des traités, il sait également que cette façon de procéder prendra du temps et que les Premières nations ont besoin que le changement se produise le plus rapidement possible. Grâce à une nouvelle mesure législative permettant de mettre en place les outils nécessaires pour assurer leur gouvernance, outils qui font actuellement défaut, les Premières nations seront en mesure de traiter avec tous les gouvernements sur une base de gouvernement à gouvernement.

Publié avec l'autorisation du ministre d'Affaires indiennes et du Nord Canada,
Ottawa, 2001
www.ainc-inac.gc.ca

QS-6158-020-FF-A1
N° de catalogue R2-158/4-2001F
ISBN 0-662-85925-1

© Ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

This publication is also available in English under the No. QS-6158-020-EE-A1

Les collectivités d'abord :

La gouvernance des Premières nations en vertu de la *Loi sur les Indiens*

LA SITUATION ET LA CAPACITÉ JURIDIQUES

CONTEXTE :

- L'objectif de la mesure relative à la gouvernance des Premières nations est de mettre en place un gouvernement des Premières nations fort et de leur permettre de gérer davantage les activités quotidiennes de leurs collectivités.
- En vertu de l'actuelle *Loi sur les Indiens*, la principale relation se situe entre les conseils de bande et le gouvernement fédéral, et non entre les conseils de bande et leurs membres.
- En modifiant la relation entre les conseils de bande et leurs membres, nous permettrions aux conseils de traiter avec le gouvernement fédéral sur une base de gouvernement à gouvernement.
- Les discussions devraient porter sur la situation et la capacité juridiques ainsi que sur les pouvoirs dont les Premières nations, les conseils de bande et les organismes autochtones ont besoin pour gouverner efficacement.
- Par ailleurs, les discussions devraient porter sur les limites nécessaires afin de préciser la façon dont ces pouvoirs sont utilisés, notamment ceux qui concernent la protection des droits individuels des membres.
- La *Loi sur les Indiens* actuellement en vigueur n'indique pas clairement quels sont les pouvoirs des Premières nations et des conseils de bande dans certains domaines clés. Ainsi, ils ne possèdent pas la capacité juridique définie en vue d'intenter des poursuites, de conclure des marchés, de faire des emprunts, etc. Les conseils de bande peuvent difficilement gérer les affaires quotidiennes.

- Au fil des ans, certains jugements rendus par les tribunaux ont statué que les Premières nations avaient la capacité d'intenter des poursuites et de faire l'objet de poursuites ainsi que de conclure des marchés. Cependant, comme cette capacité n'est pas clairement définie dans la *Loi sur les Indiens*, l'incertitude en ce domaine persiste.
- Les pouvoirs d'élaborer des règlements administratifs dont sont investis les conseils de bande sont limités. De plus, ils ne répondent pas à tous les besoins d'une collectivité, notamment la façon de traiter les locataires qui ne paient pas leur loyer.
- Les articles 81, 83 et 85.1 de la *Loi sur les Indiens* définissent le pouvoir du chef et des conseillers d'élaborer des règlements administratifs :
  - Les règlements administratifs de l'article 81 concernent des questions générales, p. ex., la santé (la prévention des maladies), la circulation, le maintien de l'ordre et l'observation de la loi dans son ensemble, la violation du droit de propriété (par les personnes et le bétail), la résidence des membres des Premières nations et des autres personnes dans la réserve, la construction, la réparation et l'usage des bâtiments, l'arpentage des terres, la destruction des herbes nuisibles, l'apiculture et l'aviculture, les cours d'eau, etc. Le ministre ne doit pas approuver ces règlements. Il peut les rejeter, ce qui signifie qu'Affaires indiennes et du Nord Canada doit les réviser.
  - L'article 83 permet au conseil de bande d'élaborer des règlements administratifs relatifs aux taxes foncières ou aux permis d'exploitation d'un commerce. Actuellement, le ministre doit approuver ces règlements sur l'avis de la Commission consultative de la fiscalité indienne.
- L'article 85.1 permet au conseil de bande d'élaborer des règlements administratifs interdisant la consommation d'alcool dans une réserve. Le chef et le conseil doivent approuver ces règlements. Le ministre ne doit pas approuver ou rejeter ces règlements.

Affaires indiennes et du Nord Canada
Indian and Northern Affairs Canada
Canada
www.gpn-fng.gc.ca
1 800 550-1540

FICHE D'INFORMATION

Les collectivités d'abord :

La gouvernance des Premières nations en vertu de la *Loi sur les Indiens*

LA SITUATION ET LA CAPACITÉ JURIDIQUES

CONTEXTE :

- L'objectif de la mesure relative à la gouvernance des Premières nations est de mettre en place un gouvernement des Premières nations fort et de leur permettre de gérer davantage les activités quotidiennes de leurs collectivités.
- En vertu de l'actuelle *Loi sur les Indiens*, la principale relation se situe entre les conseils de bande et le gouvernement fédéral, et non entre les conseils de bande et leurs membres.
- En modifiant la relation entre les conseils de bande et leurs membres, nous permettrions aux conseils de traiter avec le gouvernement fédéral sur une base de gouvernement à gouvernement.
- Les discussions devraient porter sur la situation et la capacité juridiques ainsi que sur les pouvoirs dont les Premières nations, les conseils de bande et les organismes autochtones ont besoin pour gouverner efficacement.
- Par ailleurs, les discussions devraient porter sur les limites nécessaires afin de préciser la façon dont ces pouvoirs sont utilisés, notamment ceux qui concernent la protection des droits individuels des membres.
- La *Loi sur les Indiens* actuellement en vigueur n'indique pas clairement quels sont les pouvoirs des Premières nations et des conseils de bande dans certains domaines clés. Ainsi, ils ne possèdent pas la capacité juridique définie en vue d'intenter des poursuites, de conclure des marchés, de faire des emprunts, etc. Les conseils de bande peuvent difficilement gérer les affaires quotidiennes.

- Au fil des ans, certains jugements rendus par les tribunaux ont statué que les Premières nations avaient la capacité d'intenter des poursuites et de faire l'objet de poursuites ainsi que de conclure des marchés. Cependant, comme cette capacité n'est pas clairement définie dans la *Loi sur les Indiens*, l'incertitude en ce domaine persiste.
- Les pouvoirs d'élaborer des règlements administratifs dont sont investis les conseils de bande sont limités. De plus, ils ne répondent pas à tous les besoins d'une collectivité, notamment la façon de traiter les locataires qui ne paient pas leur loyer.
- Les articles 81, 83 et 85.1 de la *Loi sur les Indiens* définissent le pouvoir du chef et des conseillers d'élaborer des règlements administratifs :
  - Les règlements administratifs de l'article 81 concernent des questions générales, p. ex., la santé (la prévention des maladies), la circulation, le maintien de l'ordre et l'observation de la loi dans son ensemble, la violation du droit de propriété (par les personnes et le bétail), la résidence des membres des Premières nations et des autres personnes dans la réserve, la construction, la réparation et l'usage des bâtiments, l'arpentage des terres, la destruction des herbes nuisibles, l'apiculture et l'aviculture, les cours d'eau, etc. Le ministre ne doit pas approuver ces règlements. Il peut les rejeter, ce qui signifie qu'Affaires indiennes et du Nord Canada doit les réviser.
  - L'article 83 permet au conseil de bande d'élaborer des règlements administratifs relatifs aux taxes foncières ou aux permis d'exploitation d'un commerce. Actuellement, le ministre doit approuver ces règlements sur l'avis de la Commission consultative de la fiscalité indienne.
  - L'article 85.1 permet au conseil de bande d'élaborer des règlements administratifs interdisant la consommation d'alcool dans une réserve. Le chef et le conseil doivent approuver ces règlements. Le ministre ne doit pas approuver ou rejeter ces règlements.

- L'application des règlements administratifs communautaires est problématique.
- Bon nombre de règlements doivent passer par un régime pénal, c'est-à-dire en faisant intervenir les forces de l'ordre des Premières nations ou la Gendarmerie royale du Canada, pour être respectés. La dénonciation dans le cadre du régime pénal nécessite du temps et les organismes responsables d'appliquer la loi ne sont pas toujours convaincus de la valeur juridique des règlements.
- Les droits de perquisition et de saisie sont limités. En vertu du *Code criminel du Canada*, seul un agent de la paix assermenté peut exercer ces droits.
- Les amendes prévues semblent trop peu élevées pour être efficaces dans certains cas. Cependant, elles peuvent parfois être tellement élevées que les contrevenants ne sont pas en mesure de les acquitter.
- La *Loi sur les Indiens* ne définit pas la capacité de mettre en place un programme de contraventions ou d'autres moyens plus efficaces pour faire respecter les règlements administratifs.
- Le gouvernement fédéral, et non les membres des Premières nations, limite les pouvoirs d'élaborer des règlements administratifs dont sont investis les conseils de bande en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Ainsi, le ministre peut approuver ou rejeter la plupart des règlements administratifs, mais les membres n'ont pas leur mot à dire en ce qui concerne leur élaboration ou leur approbation, sauf en ce qui a trait aux règlements de l'article 85.1.
- Le conseil de bande n'est pas tenu de publier ou d'aviser la collectivité des règlements.
- Étant donné qu'aucune disposition de la *Loi sur les Indiens* ne prévoit la possibilité pour chaque membre d'une Première nation d'avoir recours à un processus communautaire indépendant pour en appeler des décisions et des actions du conseil de bande, la plupart du temps, les membres doivent s'adresser aux tribunaux. Autrement dit, ils n'ont aucun mécanisme de recours adéquat.
- Il est également impossible d'en appeler de la décision du ministre d'interdire un règlement administratif.

Sujets de discussion possibles

Voici quelques sujets qui pourraient être débattus.

- Établir une situation juridique claire qui aiderait les conseils de bande à traiter avec les gens habitant la réserve, les entreprises et les autres ordres de gouvernement. Cette situation juridique faciliterait, entre autres, la négociation des ententes de partage des ressources avec les provinces.
- Définir l'expression *Première nation* afin de l'employer dans des documents juridiques, notamment dans des marchés, des baux, etc.
- Conférer aux conseils de bande de nouveaux pouvoirs ou des pouvoirs accrus pour qu'ils gèrent plus efficacement leurs affaires quotidiennes. S'ils avaient ces pouvoirs, ils seraient en mesure, par exemple, d'appliquer les lois d'autres ordres de gouvernement (notamment les lois environnementales d'une province afin d'accélérer le développement économique dans les réserves et de protéger les collectivités dans les réserves); de créer des entreprises détenues par la Première nation; de créer les conseils et les organismes nécessaires pour assurer les services (notamment en matière de santé et d'éducation); de déléguer des pouvoirs à d'autres organismes des Premières nations (p. ex., les conseils tribaux); de conclure des marchés, d'entamer des poursuites judiciaires; de faire des emprunts; d'investir les fonds de la collectivité; d'adopter un large éventail de règlements administratifs (p. ex., des règlements environnementaux), etc.
- Comment faire en sorte que les membres soient informés des nouveaux règlements administratifs ou des modifications apportées aux règlements existants, notamment l'accès à l'information. La fiche d'information intitulée *L'obligation de rendre des comptes aux membres des Premières nations* traite cette question plus en détail.
- S'assurer que les membres des Premières nations ont accès à l'information sur le gouvernement des Premières nations, tout en protégeant leurs droits à la confidentialité des renseignements qu'ils divulguent.
- Définir les limites de ces pouvoirs, notamment en ce qui a trait à l'approbation des décisions importantes par les membres (par exemple, quant aux dépenses ou aux investissements majeurs), ainsi que les procédures d'examen et d'appel par les membres des Premières nations.
- Élargir les moyens de faire appliquer les règlements administratifs, p. ex., en émettant des contraventions, en procédant à la saisie de salaire pour non-paiement du loyer, en annulant des permis délivrés par la collectivité, en perquisitionnant et en saisissant des biens ainsi qu'en imposant des travaux communautaires.

Publié avec l'autorisation du ministre d'Affaires indiennes et du Nord Canada,
Ottawa, 2001
www.ainc-inac.gc.ca

QS-6158-050-FF-A1
Nº de catalogue R2-158/7-2001F
ISBN 0-662-85928-6

© Ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

This publication is also available in English under the number: QS-6158-050-EE-A1

Les collectivités d'abord :

La gouvernance des Premières nations en vertu de la *Loi sur les Indiens*

L'ÉLECTION DES DIRIGEANTS EN VERTU DE LA *LOI SUR LES INDIENS* ET LE DROIT DE VOTE

CONTEXTE :

- Parmi les 612 Premières nations au Canada, 263 élisent leurs dirigeants en vertu de la *Loi sur les Indiens*.
- 328 autres Premières nations élisent leurs dirigeants selon leurs propres règles. La *Loi sur les Indiens* et le *Règlement sur les élections au sein des bandes d'Indiens* ne s'appliquent pas.
- Les articles 74 à 80 de la *Loi* ainsi que le *Règlement sur les élections au sein des bandes d'Indiens* visent les Premières nations assujetties à la *Loi sur les Indiens*.
- La *Loi sur les Indiens* et le *Règlement sur les élections au sein des bandes d'Indiens* s'appliquent à divers domaines. Ils précisent qui peut voter et qui peut se présenter à un poste de dirigeant; ils définissent les procédures d'élection et d'appel en plus d'établir la durée du mandat à deux ans (qui n'est pas une durée suffisante selon plusieurs). En outre, ils traitent de la vacance de postes du conseil, de la destitution des conseillers et des élections partielles ou spéciales.
- Le 20 novembre 2000, le jugement *Corbiere* qu'a rendu la Cour suprême du Canada est entré en vigueur.
- Le jugement *Corbiere* a invalidé le paragraphe 77(1) de la *Loi sur les Indiens*, qui empêchait totalement les membres des Premières nations vivant hors réserve de voter lors d'élections tenues au sein des collectivités en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Le *Règlement sur les élections au sein des bandes d'Indiens* a connu des changements en vertu du jugement.
- Avant et après le jugement *Corbiere*, les membres des Premières nations habitant une réserve et ceux vivant hors réserve pouvaient se porter candidats au poste de chef.

- Les règlements issus du jugement *Corbiere* n'abordaient pas les conditions requises pour être candidat au poste de chef. Ainsi, pour se présenter au poste de chef, le candidat n'est pas obligatoirement un Indien inscrit ou un membre d'une Première nation, et n'est pas mentalement capable ni âgé de 18 ans.
- En outre, le jugement *Corbiere* ne traitait pas du droit d'être proposé comme candidat au poste de conseiller et de soumettre ou d'appuyer une candidature au poste de conseiller. Le candidat doit être membre d'une Première nation, être âgé de 18 ans et **habiter la plupart du temps une réserve**. Ces conditions sont toujours en vigueur.
- Les règlements issus du jugement *Corbiere* sont compliqués et ils exposent les Premières nations et les présidents d'élections à de nouvelles responsabilités.
- Le processus électoral dure au moins 79 jours ou se limite à 30 jours dans le cas d'élections accélérées.
- Le plus souvent, le processus électoral s'étend sur une période de 79 jours, en vertu des règles existantes. La Première nation doit fournir, au moins 79 jours avant la tenue d'élections, une liste des dernières adresses connues, le cas échéant, de tous les électeurs qui n'habitent pas la réserve.
- Si le conseil de bande perd son quorum et ne peut gérer les activités courantes de la Première nation, le processus électoral dure 30 jours.
- Le *Règlement régissant les élections au sein des bandes d'Indiens* offre aujourd'hui la possibilité de voter par la poste, permettant ainsi aux membres qui vivent hors réserve de présenter des candidats au poste de chef s'ils le désirent et d'élire le chef et les conseillers.

Affaires indiennes et du Nord Canada | Indian and Northern Affairs Canada

Canada

www.gpn-fng.gc.ca

1 800 550-1540

- En outre, les membres qui vivent hors réserve peuvent soumettre en personne des candidats au poste de chef ou de conseiller. Actuellement, les gens vivant hors réserve n'ont pas le droit de voter.
- Seuls les candidats admissibles qui se présentent à un poste ou les membres admissibles qui ont voté ou tenté de voter lors d'élections ont le droit de faire appel des résultats d'élections tenues en vertu de la *Loi sur les Indiens*.
- Toute personne mentionnée ci-dessus qui a le droit d'interjeter appel, peut le faire si elle juge :

  a) qu'il y a eu des manœuvres électorales frauduleuses;

  b) qu'il y a eu infraction à la Loi sur les Indiens *ou au* Règlement régissant les élections au sein des bandes d'Indiens;

  c) qu'une personne présentée comme candidat aux élections ne possédait pas les qualités requises.
- En se fondant sur le rapport du ministre indiquant que tout facteur mentionné aux points a), b) ou c) a influé sur les résultats d'élections, le gouverneur en conseil peut annuler les résultats des élections.
- Les procédures d'appel des résultats des élections sont trop compliquées et bureaucratiques. Le règlement des appels prend trop de temps, ce qui contribue à créer des différends et un climat d'instabilité au sein des collectivités.
- Les dispositions relatives aux appels ne définissent pas ce qui constitue une « manœuvre frauduleuse lors d'élections ».
- Affaires indiennes et du Nord Canada est désormais en mesure de tenir des élections et de mener une enquête à la suite d'appels interjetés.
- Les processus de destitution et d'élections partielles prennent tous deux beaucoup de temps. Ainsi, ils contribuent eux aussi à créer des différends et un climat d'instabilité au sein des collectivités.
- Toute personne qui est démise de ses fonctions parce qu'elle a été reconnue coupable d'une infraction lorsqu'elle était en poste peut poser sa candidature à ce poste lors d'élections partielles subséquentes.
- La *Loi sur les Indiens* ne donne aucune directive en ce qui concerne la possibilité de passer du régime d'élections des dirigeants en vertu de la *Loi sur les Indiens* à celui d'élections communautaires des dirigeants (suivant la coutume).

Sujets de discussion possibles

Voici quelques sujets qui pourraient être débattus.

- Les conditions requises pour être proposé comme candidat au poste de chef ou de conseiller ou pour présenter ou appuyer une mise en candidature.
- Les conditions requises pour occuper le poste de chef ou de conseiller.
- La structure du conseil de bande qui lui permettrait d'aborder les différents intérêts des membres qui vivent hors réserve et des non-membres qui habitent une réserve.
- La tenue et la surveillance des élections (par Élections Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada ou un organisme des Premières nations indépendant).
- Les appels des résultats des élections, les conditions et les règles qui devraient définir la façon de gérer et de prendre des décisions ainsi que le rôle du mode substitutif de règlement des différends (p. ex., la médiation, l'arbitrage).
- La durée du mandat, les conditions et les règles concernant la vacance de postes et la destitution.
- Le type de régime d'élections des dirigeants, notamment un régime détaillé qui s'appliquerait à toutes les Premières nations au Canada assujetties à la *Loi sur les Indiens*, ainsi que la souplesse conférée par une norme générale unique, avec des options offertes aux Premières nations, etc.
- Des règles qui permettraient de passer du régime d'élections des dirigeants en vertu de la *Loi sur les Indiens* au régime d'élections communautaires des dirigeants (suivant la coutume).

Publié avec l'autorisation du ministre d'Affaires indiennes et du Nord Canada,
Ottawa, 2001
www.ainc-inac.gc.ca

QS-6158-040-FF-A1
N° de catalogue R2-158/6-2001F
ISBN 0-662-85927-8

© Ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

This publication is also available in English under the number: QS-6158-040-EE-A1

Les collectivités d'abord :

La gouvernance des Premières nations en vertu de la *Loi sur les Indiens*

L'OBLIGATION DE RENDRE DES COMPTES AUX MEMBRES DES PREMIÈRES NATIONS

CONTEXTE

- Voici de quelle façon la Commission royale sur les peuples autochtones aborde l'obligation de rendre des comptes.
  - Les gouvernements devraient répondre de leurs dépenses à leurs citoyens avant tout puis aux autres gouvernements qui leur accordent des transferts financiers.
  - L'obligation de rendre des comptes s'applique à trois catégories générales : les décisions politiques, l'administration des affaires publiques et l'utilisation des fonds publics.
- *Rassembler nos forces* a notamment comme objectif d'établir une nouvelle relation financière.
  - « Toute nouvelle relation financière doit faire en sorte que les gouvernements et les institutions autochtones rendent des comptes à leurs membres, grâce à des cadres de travail fondés sur les principes de la transparence, de la divulgation et du redressement [parfois appelés *principes d'ouverture et d'équité*] communs à tous les gouvernements au Canada. »
  - Nous collaborerons avec des Premières nations pour nous assurer que nous implantons des cadres appropriés et stables en ce qui a trait à l'obligation de rendre des comptes.
- Les discussions concernant le jugement *Corbiere* ont montré que les Premières nations souhaitaient traiter notamment de la responsabilité des conseils de bande et de leur obligation de répondre des décisions prises sur les plans politique et financier.

- L'obligation de rendre des comptes constitue un élément clé pour assurer une gouvernance efficace et responsable.
  - Étant donné que la *Loi sur les Indiens* ne porte pas sur l'obligation de rendre des comptes à l'égard des fonds investis et de la bonne mise en œuvre des programmes, ces sujets dont dépend une gouvernance efficace sont traités, avec plus ou moins de succès, au moyen d'ententes de financement.
  - Comme l'ont souligné des allocutions du ministre et des entrevues avec les médias, les consultations traiteront notamment de l'obligation de rendre des comptes sur les plans politique et financier.

SUJETS DE DISCUSSION POSSIBLES

Voici quelques sujets qui pourraient être débattus.

1. La répartition des tâches : les rôles et les responsabilités des représentants élus et non élus concernant notamment la mise en œuvre des programmes, le recrutement et le renvoi des employés qui œuvrent au sein des collectivités, la passation de marchés liés aux produits et services, l'adoption de règlements administratifs et la gestion financière. On pourrait aussi aborder le rôle des membres de la collectivité, que ce soit par voie référendaire ou dans le cadre de réunions communautaires.
2. La protection des services communautaires essentiels : par exemple, la lutte contre les incendies, la santé et la sécurité.
3. Les mesures de redressement : les moyens d'en appeler des décisions administratives prises par des représentants élus ou nommés ou de les contester.

Affaires indiennes et du Nord Canada | Indian and Northern Affairs Canada

Canada

www.gpn-fng.gc.ca 1 800 550-1540

4. Le code déontologique : par exemple, les lignes directrices sur les conflits d'intérêts dans lesquels sont impliqués les représentants élus et non élus, notamment les dispositions concernant les mesures disciplinaires et le droit d'appel.

5. Le processus visant à déterminer le salaire des responsables élus et non élus ainsi qu'à évaluer les dépenses qu'ils peuvent engager, les règles concernant la divulgation de l'information et la rédaction des rapports afférents.

6. La transmission de rapports à l'intention du public : les règles liées à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels, les procédures qui révèlent le type d'information (par exemple, de nature financière ou non financière) devant être mis à la disposition des membres de la collectivité, des résidants de la réserve qui ne sont pas membres d'une collectivité, d'autres ordres de gouvernement et d'autres parties. Ce sujet traite tout particulièrement des règles qui devraient s'appliquer à la transmission de rapports de vérification concernant les Premières nations.

7. La gestion financière : les besoins financiers, la façon dont les budgets sont établis, approuvés ou modifiés, la façon dont les fonds sont ciblés et dépensés, les pouvoirs de signature et de passation de marchés, la production de rapports sur les activités financières, les normes liées à la comptabilité financière et aux rapports financiers.

8. Les emprunts : devrait-il y avoir des limites à l'emprunt? Si oui, dans quels cas des limites devraient-elles être imposées? De quelle façon devrait-on fonctionner? Quelles mesures devraient être adoptées si les limites étaient dépassées? Quel rôle les membres devraient-ils jouer dans la prise de décisions?

9. La gestion de la dette et du déficit : bien qu'il se rapporte à l'emprunt, ce sujet traite également des cas où des tiers, notamment les séquestres, sont amenés à régler des problèmes financiers.

10. Les prêts : les Premières nations devraient-elles consentir des prêts à leurs membres? Si oui, dans quelles situations et au moyen de quels types de gestion actuels?

11. Les investissements des collectivités : devrait-on imposer des limites et établir des règles en ce qui a trait aux investissements, notamment lorsqu'il est question d'activités de développement économique? Quel rôle les membres devraient-ils jouer dans la prise de décisions?

12. De quelle façon les membres s'assurent-ils qu'au sein des divers conseils, les activités sont prospères sur le plan financier?

Publié avec l'autorisation du ministre d'Affaires indiennes et du Nord Canada,
Ottawa, 2001
www.ainc-inac.gc.ca

QS-6158-030-000-FF-A1
N° de catalogue R2-158/5-2001F
ISBN 0-662-85926-X

© Ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

This publication is also available in English under the number: QS-6158-030-00-EE-A1

Les collectivités d'abord :

La gouvernance des Premières nations en vertu de la *Loi sur les Indiens*

QUESTIONNAIRE

PRÉSENTATION DU QUESTIONNAIRE

Dans cette partie de la trousse du participant *Les collectivités d'abord : La gouvernance des Premières nations*, nous vous invitons à remplir le questionnaire afin de connaître votre opinion sur les questions relatives à la gouvernance qui vous tiennent le plus à cœur. L'information que nous recueillerons aidera à élaborer toute nouvelle mesure législative qui pourrait découler du processus de consultations.

Une fois que vous aurez rempli le questionnaire, vous pouvez l'envoyer directement à Affaires indiennes et du Nord Canada. Vos renseignements personnels seront protégés en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels du Canada*. Vous pouvez également nous appeler ou nous faire part de vos commentaires aux adresses et numéros suivants :

ADRESSE POSTALE :
Affaires indiennes et du Nord Canada
10, rue Wellington
Ottawa (Ontario) K1A 0H4
(Une enveloppe-réponse affranchie est incluse.)

NUMÉRO DE TÉLÉCOPIEUR : 1 866 448-4447 (sans frais)

NUMÉRO DE TÉLÉPHONE DU CENTRE D'APPELS : 1 800 550-1540 (sans frais)

ADRESSE DU SITE INTERNET :
www.gpn-fng.gc.ca (Le bureau de votre conseil saura si votre collectivité a accès à Rescol, lien qui vous conduira au site Internet de la gouvernance des Premières nations.)

Si vous participez aux consultations communautaires, le questionnaire ne vous serait probablement pas utile pour connaître l'opinion des participants en raison de sa longueur. Cependant, il pourrait vous servir dans le cadre de réunions dans votre collectivité. En effet, il contient de nombreux renseignements qui peuvent alimenter les réflexions et les discussions sur les questions pouvant être soulevées lors de ces réunions.

Nous avons préparé un ensemble de questions distinct pouvant être utilisé lors de réunions dans les collectivités. Ces questions sont présentées dans le document *Questions à débattre*, compris dans la trousse du participant. Si vous ne savez pas quand auront lieu les réunions de consultations dans votre collectivité, veuillez vous renseigner auprès du bureau de votre conseil.

Le questionnaire comprend les cinq sections suivantes :

A) VOTRE COLLECTIVITÉ

B) LA SITUATION ET LA CAPACITÉ JURIDIQUES

C) L'ÉLECTION DES DIRIGEANTS ET LE DROIT DE VOTE

D) L'OBLIGATION DE RENDRE DES COMPTES AUX MEMBRES DES PREMIÈRES NATIONS

E) AUTRE

Dans chaque section, nous vous présentons des renseignements généraux suivis de questions. Veuillez consulter les fiches d'information de la trousse du participant pour obtenir plus de renseignements sur les trois sujets suivants : *la situation et la capacité juridiques, l'élection des dirigeants en vertu de la* Loi sur les Indiens *et le droit de vote* ainsi que *l'obligation de rendre des comptes aux membres des Premières nations.*

Bien que nous vous ayons offert de l'information et des idées dans le présent questionnaire et dans le reste de la trousse du participant, nous vous invitons à nous faire part des idées, suggestions ou recommandations qui semblent mieux convenir à votre collectivité. ***Si vous avez des préoccupations ou des idées que le questionnaire n'aborde pas, n'hésitez pas à les ajouter.***

VOTRE OPINION EST IMPORTANTE

Les collectivités d'abord :

La gouvernance des Premières nations en vertu de la *Loi sur les Indiens*

QUESTIONNAIRE

PRÉSENTATION DU QUESTIONNAIRE

Dans cette partie de la trousse du participant *Les collectivités d'abord : La gouvernance des Premières nations*, nous vous invitons à remplir le questionnaire afin de connaître votre opinion sur les questions relatives à la gouvernance qui vous tiennent le plus à cœur. L'information que nous recueillerons aidera à élaborer toute nouvelle mesure législative qui pourrait découler du processus de consultations.

Une fois que vous aurez rempli le questionnaire, vous pouvez l'envoyer directement à Affaires indiennes et du Nord Canada. Vos renseignements personnels seront protégés en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels du Canada*. Vous pouvez également nous appeler ou nous faire part de vos commentaires aux adresses et numéros suivants :

ADRESSE POSTALE :
Affaires indiennes et du Nord Canada
10, rue Wellington
Ottawa (Ontario) K1A 0H4
(Une enveloppe-réponse affranchie est incluse.)

NUMÉRO DE TÉLÉCOPIEUR : 1 866 448-4447 (sans frais)

NUMÉRO DE TÉLÉPHONE DU CENTRE D'APPELS : 1 800 550-1540 (sans frais)

ADRESSE DU SITE INTERNET :
www.gpn-fng.gc.ca (Le bureau de votre conseil saura si votre collectivité a accès à Rescol, lien qui vous conduira au site Internet de la gouvernance des Premières nations.)

Si vous participez aux consultations communautaires, le questionnaire ne vous serait probablement pas utile pour connaître l'opinion des participants en raison de sa longueur. Cependant, il pourrait vous servir dans le cadre de réunions dans votre collectivité. En effet, il contient de nombreux renseignements qui peuvent alimenter les réflexions et les discussions sur les questions pouvant être soulevées lors de ces réunions.

Nous avons préparé un ensemble de questions distinct pouvant être utilisé lors de réunions dans les collectivités. Ces questions sont présentées dans le document *Questions à débattre*, compris dans la trousse du participant. Si vous ne savez pas quand auront lieu les réunions de consultations dans votre collectivité, veuillez vous renseigner auprès du bureau de votre conseil.

Le questionnaire comprend les cinq sections suivantes :

A) VOTRE COLLECTIVITÉ

B) LA SITUATION ET LA CAPACITÉ JURIDIQUES

C) L'ÉLECTION DES DIRIGEANTS ET LE DROIT DE VOTE

D) L'OBLIGATION DE RENDRE DES COMPTES AUX MEMBRES DES PREMIÈRES NATIONS

E) AUTRE

Dans chaque section, nous vous présentons des renseignements généraux suivis de questions. Veuillez consulter les fiches d'information de la trousse du participant pour obtenir plus de renseignements sur les trois sujets suivants : *la situation et la capacité juridiques, l'élection des dirigeants en vertu de la* Loi sur les Indiens *et le droit de vote* ainsi que *l'obligation de rendre des comptes aux membres des Premières nations.*

Bien que nous vous ayons offert de l'information et des idées dans le présent questionnaire et dans le reste de la trousse du participant, nous vous invitons à nous faire part des idées, suggestions ou recommandations qui semblent mieux convenir à votre collectivité. ***Si vous avez des préoccupations ou des idées que le questionnaire n'aborde pas, n'hésitez pas à les ajouter.***

A) Votre collectivité

Questions

1a) Parmi les exemples suivants, lesquels illustrent le bon fonctionnement de votre collectivité?

- ◯ Vous recevez régulièrement de l'information.
- ◯ Vous savez comment l'argent est dépensé et pourquoi.
- ◯ Votre réserve est bien entretenue et sécuritaire.
- ◯ Vous savez à qui vous adresser lorsque vous avez un problème concernant les affaires de votre collectivité.
- ◯ Vous savez que votre problème sera réglé de façon équitable.
- ◯ Il y a des emplois et des débouchés.
- ◯ Il y a une bonne école pour les enfants et de bons programmes de formation s'adressant aux adultes.
- ◯ Les routes et les logements sont en bon état.
- ◯ Autre

_____

_____

1b) Si vous avez coché quelques exemples ci-dessus ou tous les exemples précédents, pouvez-vous nous dire comment chaque élément fonctionne dans votre collectivité pour que nous puissions tirer des leçons de votre expérience?

_____

_____

_____

2a) Est-ce que votre collectivité pourrait être mieux dirigée à certains égards?

◯ oui ◯ non ◯ ne sais pas

Dans l'affirmative, quelles améliorations seraient nécessaires?

- ◯ recevoir régulièrement de l'information sur les affaires de la collectivité;
- ◯ recevoir régulièrement de l'information sur la manière dont l'argent est dépensé et pourquoi;
- ◯ mieux entretenir la réserve et la rendre plus sécuritaire;
- ◯ avoir un endroit où aller pour régler les problèmes au sein de la collectivité;
- ◯ apporter des changements pour régler les problèmes de façon équitable;
- ◯ favoriser la création d'emplois et de débouchés;
- ◯ bâtir de meilleures écoles et instaurer de meilleurs programmes de formation;
- ◯ aménager de meilleures routes et bâtir de meilleurs logements;
- ◯ autre.

_____

_____

_____

_____

2b) Si vous avez coché quelques exemples ci-dessus ou tous les exemples précédents, veuillez dire pourquoi, à votre avis, ces choses ne fonctionnent pas bien dans votre collectivité pour que nous puissions apprendre de votre expérience.

_____

_____

_____

_____

B) La situation et la capacité juridiques

- ▼ Les gouvernements au Canada ont des lois qui établissent clairement la capacité et les pouvoirs juridiques dont ils ont besoin pour diriger le pays efficacement.
- ▼ La *Loi sur les Indiens* comporte peu de dispositions relatives à ces questions.
- ▼ La situation et la capacité juridiques signifient que le gouvernement des Premières nations est investi des pouvoirs dont il a besoin pour fonctionner de façon efficace quotidiennement.
- ▼ La *Loi sur les Indiens* ne reconnaît pas le terme *Première nation* qu'utilisent plusieurs collectivités. La nouvelle mesure législative doit inclure ce terme afin de remplacer le mot *bande* que comporte la *Loi sur les Indiens*.
- ▼ Les Premières nations disposent de pouvoirs limités en matière de réglementation, notamment dans les domaines de la circulation et de la santé. De plus, elles doivent souvent justifier les règlements administratifs de leurs collectivités auprès du gouvernement du Canada et des tribunaux.
- ▼ Une nouvelle mesure législative est nécessaire afin de conférer aux Premières nations de nouveaux pouvoirs pour établir des règlements administratifs.
- ▼ Une nouvelle mesure législative est indispensable afin que les collectivités des Premières nations régies par la *Loi sur les Indiens* imposent leurs propres contraventions, leurs propres amendes ou d'autres sanctions pour faire respecter les règlements administratifs.

QUESTIONS

***3. Aimeriez-vous que la mesure relative à la gouvernance reconnaisse le terme* Première nation?**

◯ oui ◯ non ◯ ne sais pas

◯ commentaires

_____

_____

4. Parmi les pouvoirs suivants, lesquels, selon vous, devraient posséder votre chef et votre conseil pour administrer efficacement votre collectivité?

◯ décider d'appliquer les lois venant d'autres ordres de gouvernement, p. ex., en matière d'environnement, de santé et de circulation, des questions concernant les propriétaires et les locataires et la sécurité-incendie;

◯ adopter des règlements administratifs en ce qui concerne notamment l'environnement, la santé, la circulation, les propriétaires et les locataires ainsi que la sécurité-incendie;

◯ créer des entreprises exploitées par des Premières nations;

◯ conclure des marchés;

◯ faire des emprunts;

◯ investir des fonds de la collectivité;

◯ créer des conseils et des organismes pour leur conférer certains pouvoirs, p. ex., un conseil de santé, un conseil d'éducation;

◯ entamer des poursuites judiciaires;

◯ régler des différends à l'amiable.

5. Pour chacun des pouvoirs que vous avez cochés à la question 4, veuillez choisir un groupe qui devrait avoir, à votre avis, son mot à dire dans la manière dont ce pouvoir est exercé. Si vous choisissez* membres, *veuillez indiquer comment ceux-ci devraient participer, p. ex., par voie référendaire, dans le cadre de réunions communautaires.

POUVOIR	*CHEF ET CONSEIL*	*MEMBRES DANS LA RÉSERVE*	*MEMBRES HORS RÉSERVE*	*S. O.*
▼ Appliquer les lois venant d'autres ordres de gouvernement, p. ex., en matière d'environnement, de circulation, de sécurité-incendie	◯	◯	◯	◯
▼ Adopter des règlements administratifs en ce qui concerne notamment l'environnement, la circulation et la sécurité-incendie	◯	◯	◯	◯
▼ Créer des entreprises exploitées par des Premières nations	◯	◯	◯	◯
▼ Conclure des marchés	◯	◯	◯	◯
▼ Faire des emprunts	◯	◯	◯	◯
▼ Investir des fonds de la collectivité	◯	◯	◯	◯
▼ Créer des conseils et des organismes pour leur conférer certains pouvoirs, p. ex., un conseil de santé, un conseil d'éducation	◯	◯	◯	◯
▼ Entamer des poursuites judiciaires	◯	◯	◯	◯
▼ Régler des différends à l'amiable	◯	◯	◯	◯

6. Quels types de pouvoirs en matière de réglementation, nouveaux ou accrus, doivent posséder votre chef et votre conseil pour mieux diriger votre collectivité?

- ◯ pouvoirs généraux (paix, ordre et bon gouvernement)
- ◯ environnement
- ◯ santé et sécurité
- ◯ circulation
- ◯ questions concernant les propriétaires et les locataires, p. ex., expulsion
- ◯ autre

_____

_____

_____

7. Aimeriez-vous qu'il y ait des règles veillant à ce que les membres soient informés des nouveaux règlements administratifs ou des changements apportés aux règlements administratifs existants?

◯ oui ◯ non ◯ ne sais pas

8. Quels types de mesures ou de sanctions devrait-il y avoir dans votre collectivité pour assurer l'exécution des règlements administratifs? Dites si vous êtes d'accord avec les mesures suivantes. N'hésitez pas à apporter vos suggestions.

- ◯ contraventions
- ◯ amendes
- ◯ saisie-arrêt du salaire (p. ex., pour non-paiement de contraventions et d'amendes, pour non-paiement du loyer)
- ◯ annulation des permis délivrés par la collectivité
- ◯ fouille et saisie de biens (autorisées par un tribunal)
- ◯ travaux communautaires
- ◯ sanctions pénales
- ◯ autre

_____

_____

_____

_____

C) L'ÉLECTION DES DIRIGEANTS ET LE DROIT DE VOTE

- Une nouvelle mesure législative est indispensable si les Premières nations souhaitent établir des critères d'admissibilité auxquels devraient satisfaire les candidats à un poste de dirigeant ou si elles désirent modifier la durée du mandat (qui est de deux ans).
- Depuis le jugement *Corbiere*, tous les membres de la collectivité, qui vivent dans la réserve ou hors réserve, peuvent voter lors d'élections tenues au sein d'une collectivité (ainsi que pour les cessions et désignations aux fins de vente ou de location des terres de réserve à des non-membres).
- Les membres d'une collectivité qui n'habitent pas une réserve peuvent briguer le poste de chef mais pas celui de conseiller.
- Les résidants d'une réserve qui ne sont pas membres d'une collectivité peuvent être concernés par les décisions de la collectivité. Cependant, ils n'ont pas le droit de vote.

QUESTIONS

9. Quelle devrait être la durée du mandat de votre chef et conseil?

◯ 2 ans ◯ 3 ans ◯ 4 ans ◯ 5 ans

10. Souhaiteriez-vous avoir des règles relatives à certaines normes ou conditions d'admissibilité auxquelles devraient satisfaire les candidats aux postes de chef et de conseiller dans votre collectivité?

Dans l'affirmative, quels types de règles seraient les mieux adaptés à votre collectivité?

- ◯ éducation
- ◯ résidence
- ◯ pas de condamnation antérieure au criminel
- ◯ expérience dans le domaine de l'administration locale autochtone
- ◯ expérience à d'autres ordres gouvernementaux
- ◯ autre

_____

_____

_____

11. Pensez-vous qu'il faudrait créer un siège spécial au sein de votre conseil pour protéger les intérêts des membres d'une collectivité qui vivent hors réserve?

◯ oui ◯ non ◯ ne sais pas

◯ commentaires

_____

_____

_____

12. Les résidants qui ne sont pas membres de votre collectivité devraient-ils avoir le droit de vote lors d'élections si certaines décisions du chef et du conseil ont des répercussions directes dans leur vie?

◯ oui ◯ non ◯ ne sais pas

◯ commentaires

Dans l'affirmative, les décisions porteraient sur quels aspects de la vie de votre collectivité?

◯ les questions financières concernant les résidants qui ne sont pas membres d'une collectivité;

◯ les questions liées à l'achat, à la vente ou à la location de terres concernant les résidants de la réserve qui ne sont pas membres d'une collectivité;

◯ la vente de ressources ou les ententes en matière de redevance concernant les résidants qui ne sont pas membres d'une collectivité;

◯ les règlements administratifs concernant les résidants qui ne sont pas membres d'une collectivité, notamment la taxation;

◯ toute question concernant les résidants qui ne sont pas membres d'une collectivité;

◯ autre.

13. Un résidant qui n'est pas membre de votre collectivité devrait-il pouvoir se porter candidat lors d'élections

◯ au poste de chef?

◯ au poste de conseiller?

◯ commentaires

14. Pensez-vous qu'il faudrait créer un siège spécial au sein de votre conseil pour protéger les intérêts des résidants d'une réserve qui ne sont pas membres de votre collectivité?

◯ oui ◯ non ◯ ne sais pas

◯ commentaires

15. Étant donné que les membres qui vivent dans une réserve ou hors réserve et qui sont assujettis à la Loi sur les Indiens peuvent voter pour élire le chef et les conseillers, à votre avis, quelle serait la meilleure façon de choisir des dirigeants dans votre collectivité? Veuillez indiquer vos choix parmi les éléments suivants :

◯ un nombre égal de sièges au conseil pour les membres qui habitent une réserve et les membres qui vivent hors réserve;

◯ un siège spécial au conseil pour les membres qui vivent hors réserve;

◯ deux conseillers ou plus pour représenter les différents intérêts (p. ex., les intérêts des résidants, des non-résidants, des sages);

◯ un nombre de sièges de conseillers vivant dans une réserve ou hors réserve en fonction du pourcentage de membres qui vivent dans une réserve ou hors réserve;

◯ des règles électorales spéciales qui permettraient d'élire au poste de conseiller des candidats qui vivent dans une réserve ou hors réserve en ce qui concerne certaines questions;

◯ autre.

16. Devrait-il y avoir des règles dans votre collectivité pour destituer un chef ou un conseiller ou les inciter à démissionner en certaines circonstances?

◯ oui ◯ non ◯ ne sais pas

◯ commentaires

Dans l'affirmative, dans quelles circonstances?

- ◯ poursuite au criminel
- ◯ infraction aux règlements administratifs sur les conflits d'intérêts ou au code déontologique
- ◯ mauvaise santé
- ◯ manque d'appui de la collectivité
- ◯ autre

_____

_____

_____

17. *Selon quel système aimeriez-vous que les Premières nations choisissent leurs dirigeants en vertu de la* Loi sur les Indiens*? Veuillez indiquer votre choix parmi les éléments suivants :*

- ◯ un ensemble de règles très détaillées permettant de mettre en place un système d'élection des dirigeants qui s'appliquerait à toutes les Premières nations au Canada;
- ◯ un éventail de choix de régimes électoraux (chaque choix contenant des règles électorales détaillées), chaque collectivité de Première nation pouvant choisir le régime qui lui convient;
- ◯ une norme générale pour un système d'élection unique (qui contiendrait quelques principes et règlements principaux) s'appliquant à toutes les Premières nations au Canada. En vertu de cette norme, les collectivités des Premières nations pourraient alors créer leur propre système électoral;
- ◯ autre.

_____

_____

_____

_____

18. *Quel type d'organisme devrait être responsable des élections et des appels au sein des collectivités? Veuillez indiquer votre choix parmi les éléments suivants :*

- ◯ Affaires indiennes et du Nord Canada
- ◯ Élections Canada
- ◯ organisme indépendant des Premières nations
- ◯ autre

_____

_____

_____

_____

19. *La* Loi sur les Indiens *n'offre aucune directive aux Premières nations qui souhaitent faire la transition entre le système d'élection régi par la* Loi sur les Indiens *et un régime visant à élire des dirigeants communautaires (selon la coutume) ou qui désirent revenir au système précédent. Désirez-vous que des règles aident les Premières nations à faire cette transition?*

◯ oui ◯ non ◯ ne sais pas

Dans l'affirmative, quelles règles seraient utiles à votre avis?

- ◯ des règlements sur les conflits d'intérêts
- ◯ un code déontologique
- ◯ autre

_____

_____

_____

_____

D) L'obligation de rendre des comptes aux membres des Premières nations

- ▼ D'autres gouvernements au Canada ont des lois qui définissent clairement les rôles et responsabilités de leurs différents secteurs, par exemple, les lois auxquelles sont assujettis les administrateurs et les dirigeants élus (les fonctionnaires).
- ▼ Les règles que ces gouvernements doivent suivre portent sur la participation publique, la transparence dans la prise de décisions et les mécanismes d'appel.
- ▼ Ces gouvernements suivent également des règles qui les obligent à faire rapport de l'information financière et de l'information liée aux programmes à d'autres ordres de gouvernement ainsi qu'au public.
- ▼ La *Loi sur les Indiens* ne fournit aucune directive au gouvernement des Premières nations sur ces questions.

QUESTIONS

20. Étant donné que la répartition des fonctions administratives et politiques est indispensable à une gouvernance efficace, conformément aux dispositions de la loi, le chef et le conseil ou l'administration de votre collectivité devraient-ils assumer la responsabilité des domaines suivants? Veuillez choisir soit le chef et le conseil, soit l'administration de la collectivité mais non les deux :

i) Embaucher et congédier des employés des collectivités :

élaborer les règles ◯ chef et conseil ◯ administration de la collectivité
approuver ces règles ◯ chef et conseil ◯ administration de la collectivité
appliquer ces règles ◯ chef et conseil ◯ administration de la collectivité

(p. ex., procéder à l'embauche et au congédiement conformément aux règles)

ii) Établir les budgets et les dépenses des collectivités :

élaborer les règles ◯ chef et conseil ◯ administration de la collectivité
approuver ces règles ◯ chef et conseil ◯ administration de la collectivité
appliquer ces règles ◯ chef et conseil ◯ administration de la collectivité

(p. ex., établir et suivre un budget conformément aux règles)

iii) Fixer le montant des salaires et des dépenses des représentants élus :

élaborer les règles ◯ chef et conseil ◯ administration de la collectivité
approuver ces règles ◯ chef et conseil ◯ administration de la collectivité
appliquer ces règles ◯ chef et conseil ◯ administration de la collectivité

(p. ex., fixer le montant des salaires et des dépenses conformément aux règles)

iv) Fournir des programmes et des services :

élaborer les règles ◯ chef et conseil ◯ administration de la collectivité
approuver ces règles ◯ chef et conseil ◯ administration de la collectivité
appliquer ces règles ◯ chef et conseil ◯ administration de la collectivité

(p. ex., fournir les programmes et services conformément aux règles)

v) Gérer les appels d'offres, la passation de marchés et les achats :

élaborer les règles ◯ chef et conseil ◯ administration de la collectivité
approuver ces règles ◯ chef et conseil ◯ administration de la collectivité
appliquer ces règles ◯ chef et conseil ◯ administration de la collectivité

(p. ex., gérer les appels d'offres, la passation de marchés et les achats conformément aux règles)

vi) Légiférer, p. ex., élaborer les règlements administratifs de la collectivité :

élaborer les règles ◯ chef et conseil ◯ administration de la collectivité
approuver ces règles ◯ chef et conseil ◯ administration de la collectivité
appliquer ces règles ◯ chef et conseil ◯ administration de la collectivité

(p. ex., adopter et appliquer les règlements administratifs conformément aux règles)

21. À votre avis, les membres des collectivités devraient-ils pouvoir participer à l'élaboration et à l'approbation des règles mentionnées ci-dessus? Par exemple, est-ce que les autres membres et vous-même devriez avoir un droit de regard en ce qui concerne la façon dont le salaire et les dépenses des représentants élus sont établis et la manière dont les règlements administratifs de la collectivité sont approuvés ainsi qu'en ce qui a trait aux autres questions de même nature?

◯ oui ◯ non ◯ ne sais pas

22. Si vous avez répondu oui à la question 21, comment aimeriez-vous participer?

◯ par voie référendaire
◯ dans le cadre de réunions communautaires
◯ autre

_____

_____

_____

23. Aimeriez-vous que des règles et des procédures donnent aux membres de votre collectivité la possibilité d'en appeler des décisions et des actions de votre chef et de votre conseil?

◯ oui ◯ non ◯ ne sais pas
◯ commentaires

_____

_____

_____

24. Si votre chef et votre conseil avaient des pouvoirs accrus, notamment ceux de créer des entreprises dans la collectivité, de conclure des marchés, d'établir des règlements administratifs, d'emprunter et de s'endetter, d'investir l'argent de la collectivité, est-ce que des lignes directrices et des restrictions devraient régir ces pouvoirs?

◯ oui ◯ non ◯ ne sais pas

Dans l'affirmative, que proposez-vous?

- ◯ des réunions communautaires pour discuter des décisions importantes;
- ◯ la publication de propositions avant de prendre une décision;
- ◯ des vérifications menées par des tiers et des rapports périodiques à la collectivité;
- ◯ des règles stipulant les raisons des emprunts;
- ◯ des règles relatives aux montants pouvant être empruntés;
- ◯ des règles relatives aux types d'investissement possibles, notamment les investissements à faible risque, à risque moyen et à risque élevé;
- ◯ autre.

_____

_____

_____

25. Souhaiteriez-vous que des règles spéciales assurent les services nécessaires à la santé publique et à la sécurité dans votre collectivité, p. ex., les services des sapeurs-pompiers, les services de police, les services de santé?

◯ oui ◯ non ◯ ne sais pas

Dans l'affirmative, quelles règles conviendraient le mieux à votre collectivité? (Si votre collectivité connaissait dans l'avenir des difficultés financières, les règles permettraient d'assurer la prestation des services.)

- ◯ en tenir compte dans le processus budgétaire;
- ◯ fournir une assurance contre la faillite;
- ◯ autre.

_____

_____

_____

26. Quel rôle Affaires indiennes et du Nord Canada pourrait-il jouer, le cas échéant, dans chacun des domaines indiqués précédemment?

- ◯ aucun;
- ◯ conseiller, sur demande;
- ◯ décider, sur demande;
- ◯ assurer la protection en cas de défaillance du système de la collectivité;
- ◯ autre.

_____

_____

27. Souhaiteriez-vous avoir des lignes directrices sur les conflits d'intérêts dans votre collectivité pour assurer que les dirigeants, les administrateurs de réserve ou autres ne tirent pas profit de l'information qu'ils possèdent en raison des responsabilités liées à leur poste ou des décisions qu'ils prennent?

◯ oui ◯ non ◯ ne sais pas

28. Souhaiteriez-vous que le chef et le conseil ainsi que les employés qui occupent un poste au sein de l'administration de votre collectivité respectent un code déontologique?

◯ oui ◯ non ◯ ne sais pas

29. Souhaitez-vous pouvoir consulter les vérifications financières annuelles faites dans votre collectivité? Dans l'affirmative, veuillez choisir parmi les éléments suivants une ou plusieurs méthodes de consultations :

- ◯ les distribuer automatiquement à tous les membres des collectivités (vivant dans une réserve ou hors réserve);
- ◯ les distribuer automatiquement à tous les membres des collectivités et résidants de la collectivité, y compris les non-membres;
- ◯ les offrir sur demande aux membres des collectivités (vivant dans une réserve ou hors réserve);
- ◯ les offrir sur demande aux membres des collectivités et aux personnes habitant au sein de la collectivité, mais n'en étant pas membres;
- ◯ autre.

_____

_____

_____

_____

30. Mises à part les vérifications financières, traitées à la question précédente, est-ce que des lignes directrices devraient exister dans votre collectivité afin de vous permettre ainsi qu'aux autres membres d'obtenir de l'information auprès de l'administration locale autochtone tout en assurant la confidentialité des renseignements personnels?

◯ oui ◯ non ◯ ne sais pas

31. Si vous avez répondu oui à la question 30,

- ◯ souhaitez-vous savoir tout ce que fait l'administration locale autochtone?
- ◯ souhaitez-vous n'être au courant que des choses qui vous importent le plus? Dans l'affirmative, quel genre d'information aimeriez-vous obtenir?
- ◯ souhaitez-vous obtenir des renseignements sur d'autres questions?

_____

_____

32. L'ensemble de la population canadienne devrait-elle avoir accès aux vérifications financières annuelles de votre collectivité?

◯ oui ◯ non ◯ ne sais pas

33. Comment devrait-on régler dans votre collectivité les problèmes découlant du non-respect de la mesure relative à la gouvernance (notamment les difficultés financières, les conflits d'intérêts, l'abus de pouvoirs)?

- ◯ la gestion par des tiers, notamment par des séquestres
- ◯ le renvoi et la démission des représentants élus
- ◯ autre

_____

_____

_____

_____

_____

E) Autre

Questions

34. Est-ce que la mesure relative à la gouvernance des Premières nations devrait être comprise dans la* Loi sur les Indiens *ou devrait-elle constituer une mesure législative distincte?

- ◯ *Loi sur les Indiens* modifiée
- ◯ nouvelle loi relative à la gouvernance
- ◯ autre
- ◯ ne sais pas
- ◯ commentaires

_____

_____

_____

35. Avons-nous omis d'aborder une question importante dans le présent questionnaire? Dans l'affirmative, veuillez nous faire part des questions que nous devrions traiter.

_____

_____

_____

_____

_____

_____

36. À quel groupe appartenez-vous?

- ◯ Je suis un membre d'une collectivité vivant dans une réserve.
- ◯ Je suis un membre d'une collectivité vivant hors réserve.
- ◯ Je suis un non-membre habitant une réserve.
- ◯ Autre (précisez)

_____

_____

_____

37. Où habitez-vous? Veuillez indiquer la province, la région visée par un traité, le territoire et la ville ou le village.

_____

_____

_____

_____

_____

38. Êtes-vous

◯ une femme? ◯ un homme?

39. Veuillez indiquer votre groupe d'âge :

- ◯ 18-24 ans
- ◯ 25-35 ans
- ◯ 36-45 ans
- ◯ 46-55 ans
- ◯ 56 ans et plus

40. Parmi les choix suivants, lequel décrit le mieux votre participation au sein de votre collectivité par le passé?

- ◯ J'ai participé très activement aux affaires de ma collectivité.
- ◯ J'ai participé à l'occasion aux affaires de ma collectivité.
- ◯ J'ai très peu participé aux affaires de ma collectivité.
- ◯ Je n'ai pas du tout participé aux affaires de ma collectivité.
- ◯ Autre (précisez)

_____

_____

_____

41. Comment avez-vous été amené à participer aux consultations relatives à la mesure?

- ◯ avis affiché au bureau du conseil ou dans un autre endroit de la réserve
- ◯ envoi postal
- ◯ annonces à la radio
- ◯ annonces à la télévision
- ◯ annonces dans les journaux
- ◯ dépliant
- ◯ de bouche à oreille
- ◯ autre (précisez)

_____

_____

_____

_____

42. Avez-vous participé à des consultations par le passé? Dans l'affirmative, auxquelles?

_____

_____

_____

43. Si vous n'avez jamais participé à des consultations, veuillez indiquer pourquoi.

- ◯ On ne m'a jamais demandé.
- ◯ On m'a demandé, mais j'ai refusé.
- ◯ Cela ne m'intéressait pas.
- ◯ Autre
- ◯ Commentaires

_____

_____

_____

44. Si vous avez déjà participé à des consultations, étiez-vous mieux préparé que pour les consultations actuelles, car vous aviez pris connaissance des questions soulevées par l'entremise d'annonces, de convocation aux réunions, de trousses d'information, etc.?

◯ oui ◯ non ◯ ne sais pas

◯ commentaires

_____

_____

_____

NOUS VOUS REMERCIONS D'AVOIR PRIS LE TEMPS DE RÉPONDRE AU QUESTIONNAIRE.

Publié avec l'autorisation du ministre d'Affaires indiennes et du Nord Canada
Ottawa, 2001
www.ainc-inac.gc.ca

QS-6158-060-FF-A1
N° de catalogue R2-158/8-2001F
ISBN 0-662-85929-4

© Ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

This publication is also available in English under the number : QS-6158-060-EE-A1

Les collectivités d'abord :

La gouvernance des Premières nations en vertu de la *Loi sur les Indiens*

QUESTIONS À DÉBATTRE (lors des réunions)

Les commentaires qu'ont formulés les Premières nations et d'autres intervenants jusqu'à maintenant ont fait ressortir trois principaux sujets qui pourraient faire partie intégrante de la mesure relative à la gouvernance :

1) LA SITUATION ET LA CAPACITÉ JURIDIQUES;

2) L'ÉLECTION DES DIRIGEANTS EN VERTU DE LA *LOI SUR LES INDIENS* ET LE DROIT DE VOTE;

3) L'OBLIGATION DE RENDRE DES COMPTES AUX MEMBRES DES PREMIÈRES NATIONS.

Afin d'orienter vos réflexions et de lancer les discussions lors des réunions de consultations communautaires, nous vous présentons les questions qui s'inspirent de chacun des trois sujets. D'autres questions pourraient être ajoutées à votre demande. Nous vous invitons également à nous faire connaître, par l'entremise du processus de consultations, vos idées et vos suggestions concernant des mesures connexes. Veuillez noter que les fiches d'information traitant de chaque sujet font partie de la présente trousse du participant. Il vous est possible de donner des réponses plus détaillées en remplissant le questionnaire *Votre opinion est importante*. Ce questionnaire, qui se trouve également dans la trousse, peut être envoyé directement à Affaires indiennes et du Nord Canada.

1) LA SITUATION ET LA CAPACITÉ JURIDIQUES

a) Croyez-vous que votre conseil de bande a la capacité et les pouvoirs juridiques nécessaires pour diriger efficacement votre collectivité? Par exemple, serait-il profitable pour votre collectivité de définir clairement, sans contestation possible, la capacité juridique de votre conseil de bande? Serait-il avantageux pour votre collectivité si le conseil de bande possédait les pouvoirs de faire des emprunts et des investissements, de conclure des marchés liés aux produits et services, de mettre sur pied des entreprises, des conseils et des organismes gérés par une Première nation, d'adopter des règlements administratifs sur l'environnement ou d'expulser les locataires qui ne paient pas leur loyer?

b) Souhaiteriez-vous avoir votre mot à dire sur la façon dont les différents pouvoirs sont administrés? Dans l'affirmative, comment aimeriez-vous vous exprimer?

c) Souhaiteriez-vous que votre conseil de bande dispose de moyens plus efficaces et plus nombreux afin de faire respecter les règlements administratifs au sein de votre collectivité? Par exemple, aimeriez-vous qu'il puisse émettre des contraventions, imposer des travaux communautaires ou procéder à la saisie d'un salaire pour des dettes contractées envers la Première nation?

2) L'ÉLECTION DES DIRIGEANTS EN VERTU DE LA *LOI SUR LES INDIENS* ET LE DROIT DE VOTE

a) Quelles sont vos préoccupations, le cas échéant, en ce qui concerne la façon dont les dirigeants sont élus dans votre collectivité? Comment de telles préoccupations pourraient-elles être abordées?

b) Quelles règles ou normes d'admissibilité devraient s'appliquer aux candidats qui désirent se présenter au poste de chef ou de conseiller dans votre collectivité?

c) Quelles règles et normes électorales aimeriez-vous que votre collectivité établisse (par exemple, la durée du mandat, le processus d'appel ou la destitution d'un chef et des conseillers)?

Affaires indiennes et du Nord Canada | Indian and Northern Affairs Canada

Canada

www.gpn-fng.gc.ca 1 800 550-1540

Les collectivités d'abord :
La gouvernance des Premières nations en vertu de la *Loi sur les Indiens*

QUESTIONS À DÉBATTRE (lors des réunions)

Les commentaires qu'ont formulés les Premières nations et d'autres intervenants jusqu'à maintenant ont fait ressortir trois principaux sujets qui pourraient faire partie intégrante de la mesure relative à la gouvernance :

1) LA SITUATION ET LA CAPACITÉ JURIDIQUES;

2) L'ÉLECTION DES DIRIGEANTS EN VERTU DE LA *LOI SUR LES INDIENS* ET LE DROIT DE VOTE;

3) L'OBLIGATION DE RENDRE DES COMPTES AUX MEMBRES DES PREMIÈRES NATIONS.

Afin d'orienter vos réflexions et de lancer les discussions lors des réunions de consultations communautaires, nous vous présentons les questions qui s'inspirent de chacun des trois sujets. D'autres questions pourraient être ajoutées à votre demande. Nous vous invitons également à nous faire connaître, par l'entremise du processus de consultations, vos idées et vos suggestions concernant des mesures connexes. Veuillez noter que les fiches d'information traitant de chaque sujet font partie de la présente trousse du participant. Il vous est possible de donner des réponses plus détaillées en remplissant le questionnaire *Votre opinion est importante*. Ce questionnaire, qui se trouve également dans la trousse, peut être envoyé directement à Affaires indiennes et du Nord Canada.

1) LA SITUATION ET LA CAPACITÉ JURIDIQUES

a) Croyez-vous que votre conseil de bande a la capacité et les pouvoirs juridiques nécessaires pour diriger efficacement votre collectivité? Par exemple, serait-il profitable pour votre collectivité de définir clairement, sans contestation possible, la capacité juridique de votre conseil de bande? Serait-il avantageux pour votre collectivité si le conseil de bande possédait les pouvoirs de faire des emprunts et des investissements, de conclure des marchés liés aux produits et services, de mettre sur pied des entreprises, des conseils et des organismes gérés par une Première nation, d'adopter des règlements administratifs sur l'environnement ou d'expulser les locataires qui ne paient pas leur loyer?

b) Souhaiteriez-vous avoir votre mot à dire sur la façon dont les différents pouvoirs sont administrés? Dans l'affirmative, comment aimeriez-vous vous exprimer?

c) Souhaiteriez-vous que votre conseil de bande dispose de moyens plus efficaces et plus nombreux afin de faire respecter les règlements administratifs au sein de votre collectivité? Par exemple, aimeriez-vous qu'il puisse émettre des contraventions, imposer des travaux communautaires ou procéder à la saisie d'un salaire pour des dettes contractées envers la Première nation?

2) L'ÉLECTION DES DIRIGEANTS EN VERTU DE LA *LOI SUR LES INDIENS* ET LE DROIT DE VOTE

a) Quelles sont vos préoccupations, le cas échéant, en ce qui concerne la façon dont les dirigeants sont élus dans votre collectivité? Comment de telles préoccupations pourraient-elles être abordées?

b) Quelles règles ou normes d'admissibilité devraient s'appliquer aux candidats qui désirent se présenter au poste de chef ou de conseiller dans votre collectivité?

c) Quelles règles et normes électorales aimeriez-vous que votre collectivité établisse (par exemple, la durée du mandat, le processus d'appel ou la destitution d'un chef et des conseillers)?

d) De quelle façon établiriez-vous un juste équilibre entre les intérêts des membres vivant dans une réserve et ceux des membres vivant hors réserve (par exemple, organiser la structure du conseil de bande de sorte qu'il puisse prendre en main les affaires locales, notamment l'élimination des ordures, et les affaires générales, telles que la conclusion d'un important bail commercial sur les terres)?

3) L'OBLIGATION DE RENDRE DES COMPTES AUX MEMBRES DES PREMIÈRES NATIONS

a) De quelle façon participez-vous actuellement au processus de prise de décisions dans votre collectivité?

b) Y a-t-il des domaines où vous souhaiteriez participer plus activement (par exemple, la prestation de programmes et de services, l'émission de contrats, l'achat de produits et services ou l'approbation de règlements administratifs)? Dans l'affirmative, comment aimeriez-vous accroître votre participation?

c) Que connaissez-vous des activités financières de votre collectivité? Aimeriez-vous avoir davantage votre mot à dire dans ce domaine, c'est-à-dire participer plus activement aux décisions portant sur le budget, le salaire du chef et des conseillers, les dépenses, les emprunts ou la dette? Dans l'affirmative, comment aimeriez-vous accroître votre participation?

d) Selon vous, qu'est-ce qui rend un gouvernement des Premières nations plus responsable, plus ouvert et plus apte à défendre les intérêts tant des membres vivant dans une réserve ou hors réserve que des non-membres habitant une réserve (par exemple, un processus de prise de décisions ouvert, des lignes directrices sur les conflits d'intérêts, un code déontologique, un processus d'appel ou la divulgation des renseignements, notamment la transmission de rapports réguliers du conseil)?

e) Pensez-vous que les rôles et responsabilités politiques et administratifs de vos dirigeants élus et des employés œuvrant au sein des collectivités doivent être clairement dissociés? Dans l'affirmative, vos dirigeants élus pourraient établir des règles et politiques concernant, entre autres, le logement dans les collectivités, tandis que les employés de votre collectivité pourraient s'acquitter des affaires courantes liées à l'application de ces règles et politiques.

Publié avec l'autorisation du ministre d'Affaires indiennes et du Nord Canada,
Ottawa, 2001
www.ainc-inac.gc.ca

QS-6158-070-FF-A1
N° de catalogue R2-158/9-2001F
ISBN 0-662-85930-8

© Ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

This publication is also available in English under the number: QS-6158-070-EE-A1

Les collectivités d'abord :

La gouvernance des Premières nations en vertu de la *Loi sur les Indiens*

LE PROCESSUS DE RENVOI À UN COMITÉ AVANT LA DEUXIÈME LECTURE ET LE PROCESSUS TRADITIONNEL

PROCESSUS DE RENVOI À UN COMITÉ AVANT LA DEUXIÈME LECTURE	PROCESSUS TRADITIONNEL
	Le ministre annonce le dépôt du projet de loi.
	(après 2 jours ou plus) Le projet de loi est déposé et on procède à la **PREMIÈRE LECTURE** *(sans débat ni mise aux voix).*
Le ministre informe les représentants des parties que le projet de loi est renvoyé à un comité avant la deuxième lecture.	
La motion est renvoyée au comité. Elle peut être débattue pendant trois heures et être mise aux voix *(sans modifications).*	**DEUXIÈME LECTURE** La motion peut être débattue, modifiée et mise aux voix. Les discussions portent sur le motif et l'objectif du projet de loi.
ÉTAPE DE L'ÉTUDE EN COMITÉ On procède à l'audition des témoins (s'il y a lieu) avant d'étudier le projet de loi article par article. *(Les modifications apportées ne sont pas tenues de respecter le motif.)*	**ÉTAPE DE L'ÉTUDE EN COMITÉ** On procède à l'audition des témoins (s'il y a lieu) avant d'étudier le projet de loi article par article. *(Les modifications apportées doivent respecter le motif préalablement adopté.)*
Le comité fait rapport du projet de loi, avec ou sans modifications.	Le comité fait rapport du projet de loi, avec ou sans modifications.
(après 3 jours ou plus) On débat et approuve le projet de loi, franchissant ainsi l'**ÉTAPE DU RAPPORT**, et on procède à la **DEUXIÈME LECTURE.**	*(après 2 jours ou plus)* On débat et approuve le projet de loi, franchissant ainsi l'**ÉTAPE DU RAPPORT.**
	TROISIÈME LECTURE La motion peut être débattue, modifiée et mise aux voix. Les discussions portent sur l'adoption de la version définitive du projet de loi.

Publié avec l'autorisation du ministre d'Affaires indiennes et du Nord Canada, Ottawa, 2001
www.ainc-inac.gc.ca

QS-6158-080-FF-A1
Nº de catalogue R2-158/10-2001F
ISBN 0-662-85931-6

© Ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

This publication is also available in English under the number: QS-6158-080-EE-A1

Affaires indiennes et du Nord Canada | Indian and Northern Affairs Canada

Canada

www.gpn-fng.gc.ca

1 800 550-1540

ORGANIGRAMME DU PROCESSUS LÉGISLATIF

Les collectivités d'abord :
La gouvernance des Premières nations en vertu de la *Loi sur les Indiens*

LE PROCESSUS DE RENVOI À UN COMITÉ AVANT LA DEUXIÈME LECTURE ET LE PROCESSUS TRADITIONNEL

PROCESSUS DE RENVOI À UN COMITÉ AVANT LA DEUXIÈME LECTURE	PROCESSUS TRADITIONNEL
	Le ministre annonce le dépôt du projet de loi.
Le ministre informe les représentants des parties que le projet de loi est renvoyé à un comité avant la deuxième lecture.	*(après 2 jours ou plus)* **Le projet de loi est déposé et on procède à la PREMIÈRE LECTURE** *(sans débat ni mise aux voix).*
La motion est renvoyée au comité. Elle peut être débattue pendant trois heures et être mise aux voix *(sans modifications).*	**DEUXIÈME LECTURE** **La motion peut être débattue, modifiée et mise aux voix. Les discussions portent sur le motif et l'objectif du projet de loi.**
ÉTAPE DE L'ÉTUDE EN COMITÉ **On procède à l'audition des témoins (s'il y a lieu) avant d'étudier le projet de loi article par article.** *(Les modifications apportées ne sont pas tenues de respecter le motif.)*	**ÉTAPE DE L'ÉTUDE EN COMITÉ** **On procède à l'audition des témoins (s'il y a lieu) avant d'étudier le projet de loi article par article.** *(Les modifications apportées doivent respecter le motif préalablement adopté.)*
Le comité fait rapport du projet de loi, avec ou sans modifications.	**Le comité fait rapport du projet de loi, avec ou sans modifications.**
(après 3 jours ou plus) **On débat et approuve le projet de loi, franchissant ainsi l'ÉTAPE DU RAPPORT, et on procède à la DEUXIÈME LECTURE.**	*(après 2 jours ou plus)* **On débat et approuve le projet de loi, franchissant ainsi l'ÉTAPE DU RAPPORT.**
	TROISIÈME LECTURE **La motion peut être débattue, modifiée et mise aux voix. Les discussions portent sur l'adoption de la version définitive du projet de loi.**

Publié avec l'autorisation du ministre d'Affaires indiennes et du Nord Canada
Ottawa, 2001
www.ainc-inac.gc.ca
QS-6158-080-FF-A1
N° de catalogue R2-158/10-2001F
ISBN 0-662-85931-6
Ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
This publication is also available in English under the number QS-6158-080-EE-A1

Affaires indiennes et du Nord Canada / Indian and Northern Affairs Canada

Canada

www.gov-gouv.gc.ca 1 800 550-1540